Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
(Doktor der Staatswissenschaften)
bei der Hohen Philosophischen
Fakultät der Friedrich-Alexander-
Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Armin Michaelsen
Diplom-Volkswirt
aus Waldsee bei Schwarzstein Kreis Rastenburg (Ostpreußen)

Marburg-Lahn
Buchdruckerei Bauer
1929

Referent: Univ.-Professor Dr. Locher
Dekan: Univ.-Professor Dr. Noack

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Dezember 1927

Meinem verstorbenen Vater
zum Gedächtnis

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Anschütz: „Die Verfassung des Deutschen Reiches" von Prof. Dr. G. Anschütz. Berlin 1926.

v. Calker: Grundzüge des deutschen Verwaltungsrechts von Prof. v. Calker. München 1925.

Conrad: Organisation des Arbeitsnachweiswesens in Deutschland von E. Conrad. Leipzig 1904.

Dyroff: Bayerisches Verwaltungsgerichtsgesetz v. Prof. Dr. A. Dyroff. Ansbach 1925.

Fischer: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von Dr. Fischer. Stuttgart 1927.

Gerichtsverfassungsgesetz.

Helmreich-Rock: Bayrische Gemeindeordnung von K. Helmreich und K. Rock. Ansbach 1924.

Kaskel: Arbeitsrecht von Prof. Dr. W. Kaskel. Berlin 1925.

Kaskel-Syrup: Arbeitsnachweisgesetz von Prof. Dr. W. Kaskel und Präsident Dr. F. Syrup. Berlin 1922.

Kumpmann: Die Reichsarbeitslosenversicherung von K. Kumpmann. Tübingen 1913.

Lehfeld: Die Erwerbslosenfürsorge von Ministerialrat Dr. Lehfeld. Berlin 1925.

Piloty: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern von Prof. Dr. Piloty. München 1919.

Piloty-Schneider: Grundriß des Verwaltungsrechts von Prof. Dr. Piloty und Dr. Schneider. Leipzig 1927.

Regierungsentwurf: Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtlicher Begründung. Berlin 1926.

Reichswahlgesetz vom 6. III. 1924. Reichsgesetzblatt I, S. 159.

Roesch: Bayrische Gemeindeordnung von M. Roesch. München 1923.

Schiedmair: Polizeistrafgesetzbuch für Bayern von Oberlandesgerichtsrat J. Schiedmair. München 1922.

Schmeisser: Handbuch der Erwerbslosenfürsorge von Reg. Rat Dr. Schmeisser. Berlin und Leipzig 1926.

Stengel: Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Prof. Dr. K. v. Stengel. Freiburg i. Br. 1890.

Sten.-Ber.: Sten. Berichte des Reichstags (Reichstagsdrucksachen S. 11347 bis 11383).

Stier-Somlo: Politik von Prof. F. Stier-Somlo. Leipzig 1921.

Syrup-Weigert: Kommentar zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von Präs. Dr. Syrup und Ministerialdirigent Dr. Weigert. Berlin 1924.

Wahrburg-Berndt: Verordnung über Erwerbslosenfürsorge von Reg. Rat G. Wahrburg u. Reg. Rat Dr. Berndt. Bernau bei Berlin 1926.

Weigert: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von Ministerialdirigent Dr. Weigert. Berlin 1927.

Abkürzungen.

B. G. B.	=	Bürgerliches Gesetzbuch.
G. u. VZtg.	=	Bayerische Gemeinde und Verwaltungszeitung.
R. H. O.	=	Reichshaushaltsordnung von R. Schulze und Dr. E. Wagner. Berlin 1926.
R. R. K.	=	Kommentar der Reichsgerichtsräte zum B. G. B. 4. Aufllage, Berlin 1922.
R. V.	=	Reichs-Verfassung.
R. V. O.	=	Reichs-Versicherungsordnung.
R. Str. G. B.	=	Reichsstrafgesetzbuch.
S. V. G.	=	Selbstverwaltungsgesetz.
V. G. H.	=	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungs-Gerichtshofes.
V. G. G.	=	Verwaltungsgerichtsgesetz.
V. U.	=	Bayerische Verfassungs-Urkunde.

Einleitung.

§ 1.

Die geschichtliche Entwicklung des Arbeitsnachweises in Deutschland.[1])

Die ersten Arbeitsnachweise in Deutschland waren die gewerbsmäßig betriebenen Stellenvermittlungen. Neben ihnen entwickelten sich in den achtiger Jahren die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise, die die Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber errichteten; zu erwähnen sind ferner die von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern gemeinsam errichteten und verwalteten wie die karitativen Arbeitsnachweise. Mitte der neunziger Jahre entstand der öffentliche Arbeitsnachweis, der der Grundtyp der späteren Arbeitsnachweiseinrichtungen in Deutschland wurde.

Die erste gesetzliche Regelung im Arbeitsnachweiswesen erfolgte im Jahre 1910. Durch das Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 (Reichsgesetzblatt S. 860 ff.) wurden in § 1—14 Vorschriften für die gewerbsmäßige Stellenvermittlung, in § 15—18 für die nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise geschaffen. Am 14. Juni 1916 (RGBL, S. 519) folgte eine Bundesratsverordnung mit der Ermächtigung an die Landeszentralbehörden, die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Errichtung von öffentlichen Arbeitsnachweisen anzuhalten. Auf Grund dieser Verordnung erließ das bayerische Staatsministerium am 14. September 1916 (St. Anz. Nr. 215, Min. Amtsbl., S. 269) eine Bekanntmachung, durch die alle Gemeinden über 10 000 Einwohner zur Einrichtung öffentlicher Arbeitsnachweise verpflichtet wurden.

Nach der Staatsumwälzung wurde die Bundesratsverordnung vom Jahre 1916 durch die Verordnung des Reichsamts für wirtschaftliche Demobilmachung vom 9. Dezember 1918 (RGBL, S. 1421) ersetzt und die Landeszentralbehörden ermächtigt, Bestimmungen über den Zusammenschluß der nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise eines Bezirks zu Zentralstellen, sowie deren Zusammensetzung, Verwaltung und Betrieb zu treffen. Auf Grund dieser Verordnung wurden die späteren Landesarbeitsämter errichtet. Am 17. Februar 1919 (RGBL, S. 201) folgte eine weitere Verordnung, die für die Arbeitgeber bei Bedarf von mehr als fünf Arbeitskräften eine Meldepflicht beim zuständigen Arbeitsamt vorschrieb. Im Jahre 1920 wurden die öffentlichen Arbeitsnachweise in einer zentralen Reichsstelle zu-

1) Vgl. Conrad, Organisation des Arbeitsnachweiswesens in Deutschland; ferner Kaskel-Syrup, Arbeitsnachweisgesetz, S. 27 ff.

sammengefaßt und das Reichsamt für Arbeitsvermittlung als eine Abteilung des Reichsarbeitsministeriums gegründet. Durch Verordnung vom 5. Mai 1920 (RGBL, S. 876) erhielt das Reichsamt seine gesetzliche Grundlage und wurde eine selbständige Behörde.

Als letzte und den ganzen Kreis der Einzelverordnungen umschließende Maßnahme wurde das Arbeitsnachweisgesetz erlassen. 1921 wurde ein Entwurf des Gesetzes dem Reichswirtschaftsrat wie darauffolgend dem Reichsrat überwiesen und nach verschiedentlichen Aenderungen am 8. Dezember 1921 von der Reichsregierung dem Reichstag vorgelegt. Am 13. Juli 1922 wurde er als Gesetz im Reichstag angenommen und am 22. Juli 1922 (RGBL, 1, 1922, S. 657) vom Reichspräsidenten verkündet. Im Jahre 1923 ist es dann auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923 (RGBL 1923 I, S. 943) durch die Verordnung vom 30. tober 1923 (RGBL 1923 I, S. 1065) noch einmal geändert worden.

Mehrere Jahre war das Gesetz in Gültigkeit, als auf Grund einer Entschließung des sozialpolitischen Ausschusses des Reichstags vom 22. Februar 1927 (Nr. 2885 der Reichstagsdrucksachen) anläßlich der Beratungen über das Arbeitslosenversicherungsgesetz ein neuer Entwurf im Jahre 1927 fertiggestellt wurde, der eine Verschmelzung der Arbeitsvermittlung mit der Arbeitslosenversicherung mit einem gemeinsamen Träger, „der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" vorsah. Am 7. Juli 1927 wurde der Entwurf als Gesetz im Reichstag angenommen.

§ 2.
Die geschichtliche Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

Die kulturhistorische Entwicklung der Arbeitslosenversicherung beginnt in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit einer sogenannten Reiseunterstützung, die die Organisation der gewerblichen Arbeiter, die Gewerkschaften, ihren Verbandsmitgliedern zur Aufnahme auswärtiger Arbeit gewährten. Aus dieser Reiseunterstützung, die neben den anderen Unterstützungszweigen der Gewerkschaften bei Streiks, Aussperrung oder Krankheit gegeben wurden, entwickelte sich die spätere gewerkschaftliche Arbeitslosenunterstützung, die 1879 vom deutschen Buchdruckerverband gegründet wurde.[1]) Sie war eine lockere Art einer Versicherung auf Gegenseitigkeit, die einen klagbaren Rechtsanspruch auf eine Leistung nicht einräumte. Ihre Mittel wurden nicht gesondert, sondern durch die gewerkschaftlichen Verbandsbeiträge aufgebracht.[2])

Nach einer verhältnismäßig langsamen Entwicklung dieser gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützung folgte erst in den neunziger Jahren eine Aufwärtbewegung, die ihren Grund in dem schnellen Wachstum der Berufsvereine hatte. Im Jahre 1891 hatten zehn von achtundfünfzig Zentralverbänden[3]) eine Versicherung auf Gegenseitigkeit für den Fall der Ar-

1) **Regierungsentwurf**, S. 44.
2) **Lehfeld**, S. 1.
3) **Kumpmann**, S. 71.

beitslosigkeit eingeführt. In den weiteren Jahren folgten dann die übrigen Gewerkschaften, die bisher, hauptsächlich aus Gründen der bei ihren Mitgliedern herrschenden starken Saisonarbeitslosigkeit (Bauarbeiter), vor einer Einführung einer derartigen Versicherung sich gescheut hatten.

Wie die Organisationen der gewerblichen Arbeitnehmer, so führten auch die großen Angestelltenverbände eine Arbeitslosenunterstützung ein. Die erste satzungsgemäß geregelte Versicherungskasse schuf 1885 der Verein der Kaufleute in Berlin[4]); 1908 folgte dann der Deutschnationale Handlungsgehilfenverband mit einer Stellenlosenkasse[5]), die dem Kaiserlichen Aufsichtsamt für Privatversicherung unterlag und als erster Verband seinen Mitgliedern ein klagbares Recht auf Unterstützung einräumte.

Neben diesen Arbeitnehmerorganisationen schufen auch einige Arbeitgeber von sich aus Einrichtungen zum Schutze ihrer Arbeitnehmer gegen Arbeitslosigkeit. So z. B. die optischen Werke Karl Zeiß, Jena, die Maschinenfabrik Lanz in Mannheim.[6]) Doch hatten diese Vorkehrungen alle mehr oder weniger den Charakter einer Wohlfahrtseinrichtung, also die Bedeutung unentgeltlicher Zuwendungen an die Arbeitnehmerschaft.

So waren diese ersten Arbeitslosenunterstützungsversuche noch höchst unvollkommen, als Mitte der neunziger Jahre die öffentlichen Körperschaften größeres Interesse für dieses Gebiet bekundeten und helfend eingriffen. Dabei treten zwei Systeme in Erscheinung, um die Frage der Arbeitslosenunterstützung zu einer Lösung zu bringen: das Zuschuß- oder Genter System und die selbständige kommunale Arbeitslosenkasse. Den ersten Versuch mit einer selbständigen, öffentlichen Arbeitslosenkasse machte im Jahre 1896 die Stadt Köln mit einer „Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter";[7]) sie war eine Gemeindeanstalt ohne Benützungszwang. Die Mittel dieser Kasse wurden durch Beiträge der Mitgieder, durch Zuwendungen von Patronen und Ehrenmitgiedern wie durch einen Beitrag der Stadt Köln aufgebracht.

Das zweite, das Zuschuß- oder Genter-System, das erstmals 1901 in Gent eingeführt wurde, war eine Ergänzung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützung durch kommunale Zuschüsse. In Deutschland machte in dieser Hinsicht Straßburg 1907 den ersten Versuch[8]), späterhin noch die Städte Erlangen, Mühlhausen, Freiburg. Doch sind die Ergebnisse dieses Systems dauernd gering geblieben.

Außer den Bestrebungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen wie der Gemeinden brachten einige deutsche Bundesstaaten, Baden und Bayern, der Arbeitslosenfürsorge größeres Interesse entgegen.[9]) Auch der deutsche Reichstag beschäftigte sich mit diesem Problem und faßte im Jahre 1902 einen Beschluß „die getroffenen Versicherungseinrichtungen gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit prüfen zu lassen und zweckentsprechende Vorschläge zwecks Ausbaus dieses Zweiges der Sozialpolitik zu machen".[10])

4) Regierungsentwurf, S. 45.
5), 6) Kumpmann, S. 74.
7) Kumpmann, S. 82.
8) Kumpmann, S. 78.
9) Regierungsentwurf, S. 49.
10) Regierungsentwurf, S. 50.

Doch wurden, trotz der späteren Reichstagsverhandlungen von 1908 und 1913 keine weiteren, durchgreifenden gesetzlichen Maßnahmen in dieser Richtung hin getroffen. Lediglich in zwei Sonderfällen hat das Reich in der Vorkriegszeit eine gesetzliche Regelung in der Arbeitslosenfürsorge geschaffen; durch das Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBL, S. 705) wegen Aenderung des Tabaksteuergesetzes und das Gesetz vom 25. Mai 1910 (RGBL, S. 775) über den Abbau von Kalisalzen.

Das waren die einzig eingeleiteten Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose bis zum Ausbruch des Weltkrieges, der eine Menge Betriebsstillegungen mit sich brachte. Um diesen daraus entstandenen wie auch anderen Nöten zu steuern, wurden verschiedene Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, die unter dem Titel „Kriegswohlfahrtspflege" zusammengefaßt wurden. Zur Durchführung dieser „Kriegswohlfahrtspflege" wurden vom Reich größere Mittel (200 Millionen) zur Verfügung gestellt und vom Bundesrat am 14. Dezember 1914 die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen (Bekanntmachung vom 18. Dezember 1914, Ztrbl. f. d. Deutsche Reich 1914, S. 619). Sie enthielten bereits die Grundgedanken, die Arbeitslosenfürsorge nur arbeitswilligen und arbeitsfähigen Personen, die sich infolge des Krieges in bedürftiger Lage befinden, zu gewähren, die für die Gesetzgebung der späteren Erwerbslosenfürsorgeverordnung vom 13. November 1918 (RGBL, S. 1305) grundlegend und in § 6 dieser Verordnung mitübernommen wurden.

In der Folgezeit wurden noch gewisse Sondermaßnahmen für einzelne Berufe, die unter einer besonders großen Arbeitslosigkeit zu leiden hatten, getroffen. So wurde 1915 eine Kurzarbeiterfürsorge für die Textilindustrie, 1916 für die Tabak-, Filz- und Schuhindustrie geschaffen. Durch Bundesratsbeschluß vom 31. Dezember 1917 (Ztrbl. f. d. Deutsche Reich 1918, S. 18) wurde die Kurzarbeiterfürsorge auf alle Arbeitnehmer, die durch Kurzarbeit infolge Kohlenmangel Lohnausfälle erlitten, ausgedehnt und zu diesem Zweck größere Reichsmittel zur Verfügung gestellt.

Als dann gegen Kriegsende, im Herbst 1918, wieder eine größere Arbeitslosigkeit einsetzte, war die Einführung einer gesetzlich geregelten Arbeitslosenfürsorge unaufschiebbar. Schon längere Zeit vorbereitet, wurde sie von dem nach der Staatsumwälzung neugebildeten Reichsamt für wirtschaftliche Demobilmachung unter dem Titel „Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge" vom 13. November 1918 (RGBL, S. 1305) erlassen. Die Verordnung bildet die Grundlage und den Beginn der rechtshistorischen Entwicklung der heutigen Arbeitslosenversicherung. Durch sie wurden die Gemeinden erstmals verpflichtet, eine Fürsorge für Erwerbslose einzurichten, der sie nicht den Rechtscharakter einer Armenpflege beilegen durften (vgl. § 2 der VO v. 13. 11. 18). Die Gemeinden ihrerseits erhielten zur Durchführung der Fürsorge Reichsmittel zur Verfügung gestellt (§ 1 d. VO). Die Bestimmungen über die Voraussetzungen sowie die Durchführung derselben fußten auf den Ausführungsbestimmungen zur Kriegswohlfahrtspflege vom 17. Dezember 1914. Nur arbeitswillige und arbeitsfähige Personen, die infolge des Krieges sich in bedürftiger Lage befinden, sollten Erwerbslosenunterstützung erhalten (vgl. § 6 der Verordnung vom 13. 11. 18). Zur

Durchführung der Fürsorge waren Fürsorgeausschüsse mit Vertretern der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer in gleicher Zahl zu bilden (§ 13). Die Mittel für die Fürsorge wurden zu 6/12 vom Reich, zu 4/12 vom betreffenden Land, zu 2/12 von der Gemeinde aufgebracht (§ 4 der Verordnung vom 13. 11. 18).

Die Geltungsdauer dieser Verordnung war nach § 18 auf ein Jahr festgesetzt und kennzeichnete sie so wie auch die im § 6 festgelegte Erwerbslosigkeit infolge des Krieges als Demobilmachungsmaßnahme. Aus diesem Grunde wurde dieses Notgesetz wohl auch auf dem Grundsatz der öffentlichen Fürsorgepflicht aufgebaut. Doch mußte die Geltungsdauer der Verordnung von 1918 infolge der anhaltenden starken Arbeitslosigkeit auf unbestimmte Zeit hinaus verlängert werden. Die Fortentwicklung der Gesetzgebung auf diesem Gebiete, die nicht nur durch Artikel 163 der RV verfassungsmäßig gesichert, sondern auch gefordert wurde, vollzog sich durch verschiedentliche gesetzliche Nachträge zu der Verordnung von 1918. Eine der wichtigsten war die Einführung der Unterstützungshöchstsätze durch die Verordnung vom 15. Januar 1919 (Artikel 1, Abs. IV RGBL, S. 82). Ein Jahr später folgte die Beschränkung der Fürsorgehöchstdauer durch Verordnung vom 6. Mai 1920 (Artikel 1, Nr. 5, RGBL, S. 871) auf sechsundzwanzig Wochen. Im weiteren Verlauf der Gesetzgebung wird weniger Wert darauf gelegt, dem Erwerbslosen durch die Unterstützung als durch den Nachweis von Arbeit zu helfen. Erstes Ziel ist die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch Arbeit, in zweiter Linie, soweit dieses Ziel nicht erreicht werden kann, ist dem Erwerbslosen nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Unterstützung zu gewähren.

Zur Erreichung dieses Ziels wurde am 22. Juli 1922 das Arbeitsnachweisgesetz erlassen (RGBL 1, S. 657), das die rechtliche Grundlage für die unparteiische kostenlose Arbeitsvermittlung bildete. Das Gesetz schrieb die Einrichtung öffentlicher Arbeitsnachweise vor (§ 3 A. N. G.) und übertrug den öffentlichen Arbeitsnachweisen „die Mitwirkung bei der Durchführung von gesetzlichen Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitslosen" als Pflichtaufgabe (§ 2 A. N. G.).

Jedoch die weitaus wichtigste Nachtragsänderung zur Demobilmachungsverordnung von 1918 war die Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923 (RGBL 1, S. 984). Hier setzt die zweite Periode ein, die der Rechtsstoff der Erwerbslosenfürsorge aufweist. War die erste seit der Demobilmachungsverordnung auf dem Grundsatz der öffentlichen Fürsorgepflicht aufgebaut, so wird durch die Verordnung vom 15. Oktober 1923 der Weg der öffentlichen Fürsorge bewußt verlassen. Durch die Verordnung von 1923 über die Aufbringung der Mittel wurden die beteiligten Interessenten, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, erstmals zu Beitragsleistungen herangezogen (§ 1 der VO v. 15. 10. 23). Beitragspflichtig nach § 2 der VO. waren die Arbeitnehmer, die auf Grund der Reichsversicherung oder einer knappschaftlichen Krankenkasse für den Fall der Krankheit pflichtversichert sind, und ihre Arbeitgeber.

Damit wurde unter grundsätzlicher Festhaltung am Fürsorgecharakter der Erwerbslosenfürsorge der erste Schritt zur späteren Arbeitslosenver-

sicherung getan. Ein weiterer Schritt war die Uebertragung der Durchführung der Fürsorge von den 1918 gebildeten Fürsorgeausschüssen der Gemeinden auf die öffentlichen Arbeitsnachweise. Und weiter geht die Ueberführung der Fürsorge in eine Arbeitslosenversicherung durch die Verordnung vom 13. Februar 1924 (RGBL 1, S. 121), die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923 erfolgte. Nach Art. 1, Ziff. 6 der VO. wird die Erwerbslosenunterstützung Erwerbslosen nicht gewährt, die in den letzten zwölf Monaten vor Eintritt ihrer Unterstützungsbedürftigkeit weniger als drei Monate hindurch eine Beschäftigung ausgeübt haben, in der sie gegen Krankheit pflichtversichert waren. Wer aber eine krankenversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, muß nach § 2 der VO. vom 15. Oktober 23 auch grundsätzlich Beiträge zur Erwerbslosenfürsorge geleistet haben. Das heißt, die Erwerbslosenfürsorgeverordnung enthält bereits den versicherungsrechtlichen Grundsatz, daß nur derjenige einen Anspruch auf eine Leistung haben soll, der eine Gegenleistung geleistet hat.[11])

Weiterhin wurden infolge der im Herbst 1925 eingetretenen Wirtschaftskrise auf Grund des Abänderungsgesetzes vom 17. Januar 26 (RGBL 1, S. 89) durch die siebente Ausführungsverordnung vom 21. Januar 26. (RGBL 26, S. 96) die höheren Angestellten in das System der Erwerbslosenfürsorge eingegliedert.

Das war der rechtsgeschichtliche Entwicklungsgang der Erwerbslosenfürsorge mit ihren vielen Abänderungsverordnungen, der Weg von der reinen öffentlichen Fürsorge zur Versicherung. Er hätte sich wohl erübrigen lassen, wenn die Regierung im Frühjahr 1920 mit ihrem ersten Entwurf eines Arbeitslosenversicherungsgesetzes durchgedrungen wäre. Im Herbst 1921 folgte ein neuer Referentenentwurf, der am 20. 6. 22 als Gesetzentwurf dem Reichsrat zuging und am 29. 1. 23 dem Reichstag und nach erster Lesung seinem sozialen Ausschuß überwiesen wurde. Zu weiteren Beratungen ist es dort nicht mehr gekommen, vielmehr wurde, da nach Stabilisierung der Währung äußerste Sparsamkeit in öffentlichen Mitteln geboten war, die Verordnung über die Aufbringung der Mittel vom 15. Oktober 23. erlassen.

Den Abschluß dieser geschichtlichen Entwicklung bildete ein dritter Entwurf, der am 16. Dezember 1926 vom Reichsarbeitsminister dem Reichstag vorgelegt wurde. Dieser überwies ihn seinem sozialpolitischen Ausschuß, der am 22. Februar 27. folgende Entschließung annahm (Nr. 2885 der Reichstagsdrucksachen): „Der Reichstag wolle beschließen, folgende Entschließung anzunehmen: das Reichsarbeitsministerium zu ersuchen unverzüglich einen neuen Entwurf für die Organisation der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung vorzulegen." Dieser Entwurf wurde im März 1927 vorgelegt und sah eine organische Verschmelzung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vor. Nach verschiedentlichen nicht grundlegenden Aenderungen wurde der Entwurf am 7. Juli 1927 (RGBL 1, S. 187) als Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Reichstag angenommen und am 16. Juli 1927 vom Reichspräsidenten verkündet.

---

11) Schmeißer, S. 8.

§ 3.

Kritische Betrachtung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Die Grundlagen für den in dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung betätigten Gesetzgebungsakt des Reiches bilden in materieller Hinsicht der Artikel 163, Abs. II und in formeller Hinsicht der Artikel 7, Ziff. 9 der Reichsverfassung. Artikel 163, Abs. II bestimmt, daß im Gesetzgebungswege

1. „ein Anspruch gegen den Staat auf Nachweis angemessener . . . Arbeit"[1]) und

2. falls dieser Nachweis nicht erfolgt, ein Anspruch auf Gewährung des notwendigen Unterhalts zu begründen ist. Artikel 7, Ziff. 9 legitimiert (in Verbindung mit Art. 163, letzter Satz) das Reich innerhalb des deutschen Länderstaates zu einem oder mehreren solcher Gesetzgebungsakte.

Demnach kann also an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung grundsätzlich nicht gezweifelt werden. Wohl aber bedürfte es noch der Untersuchung, ob das Gesetz seinem Inhalte nach nicht anderen Verfassungsgrundsätzen widerspricht. Es ist hier z. B. daran gedacht, ob nicht die Bestimmung des § 55, Satz 1, wonach die gewerbsmäßige Stellenvermittlung verboten wird, den Grundsätzen des Art. 111 und Art. 151 Reichsverfassung widerspricht; oder ob nicht die den Genuß der Arbeitslosenfürsorge einschränkenden Bestimmungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (vgl. §§ 89 ff.) in Widerspruch mit Art. 163, Abs. II, Satz 2 der RV. stehen.

Indes erübrigt sich eine solche Untersuchung aus formalen Gründen. Der Entwurf des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde in der 336. Sitzung des Reichstags am Donnerstag, den 7. Juli 1927, in der Schlußabstimmung[2]) mit überwiegender Mehrheit angenommen. Von den 417 abgegebenen gültigen Stimmen lauteten 355, d. i. wesentlich mehr als 2/3 der anwesenden stimmberechtigten Reichstagsabgeordneten, auf „Ja". Da der Reichstag gemäß dem Ergebnis der Wahl zur 3. Wahlperiode[3]) 493 Abgeordnete zählt (zu vergl. Art. 22 RV, § 30 Reichswahlgesetz vom 6. März 24. (RGBL 1, S. 159), bedeutete die Anwesenheit von 420 Mitgliedern ebenfalls mehr als 2/3 (Art. 76, Satz 2 RV). Damit und weil auch der Reichsrat gegen den Gesetzentwurf keinen Einspruch eingelegt, im übrigen er auch nicht einen Volksentscheid verlangt hatte (Art. 76, Abs. II RV) hat das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung verfassungsändernde[4]) Kraft erhalten, sodaß, selbst wenn es inhaltlich gewissen Grundsätzen der Reichsverfassung widersprechen sollte, unanfechtbar ist.

---

1) Anschütz, Anm. 3 zu Art. 163 RV.
2) Sten. Ber. d. Reichstags S. 11 383.
3) Anschütz, Anm. 4 zu Art. 22.
4) Zu vergl. die Feststellung d. Reichstagspräsidenten Löbe, Sten.-Ber. S. 11 368.

Trotzdem ist aber das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nicht selbst ein Bestandteil der Reichsverfassung, sodaß seine etwaige spätere Aufhebung oder Aenderung nicht der qualifizierten Mehrheit des Art. 76 RV. bedarf (Art. 68, Abs. II RV.).

Die Verkündung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Reichsgesetzblatt (Art. 70, RV.) erfolgte am 16. Juli 27. in Nr. 32 des RGBL Teil I.

Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

§ 4.

Das Wesen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Die Vermittlung von Arbeitsgelegenheit einerseits und die Versorgung der Arbeitnehmer für den Fall der Arbeitslosigkeit andererseits, welche beide Tätigkeiten das Reich in der Erkenntnis ihrer kulturellen und wirtwirtschaftlichen und ihrer politischen Notwendigkeit planmäßig vornimmt und denen es im öffentlichen Leben einen der ersten Plätze eingeräumt hat, erfordern zu ihrer fruchtbringenden Verwirklichung einen nicht unerheblichen Aufwand von sachlichen undd persönlichen Verwaltungsmitteln. Und damit bilden diese beiden Tätigkeiten mit ihrem Sach- und Personalbedarf für sich ein besonderes Wesen, einen Gegenstand des öffentlichen Rechts, eine Anstalt.[1])

Nun wäre es ja an und für sich möglich und denkbar gewesen, daß das Reich die Verwaltung dieser Anstalt in eigener Regie betreibt, so wie etwa die Unternehmungen Reichspost, Wehrmacht usw. Indes, man hat diesen großen Zweig der sozialen Verwaltung aus der Reichsverwaltung herausgenommen und ihn auf eigene Füße gestellt, einen selbständigen Träger geschaffen, die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, und hat ihr gleichzeitig die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen (§ 1). Die guten Erfahrungen, die auf dem Gebiete der übrigen Sozialversicherung gemacht wurden, vor allem aber der Wunsch der Arbeitnehmerschaft wie der politischen Gemeinden nach Selbstverwaltung, waren für die Gründe motivierend.[2]) Darüber hinaus ist aber die Gründung dieser Rechtspersönlichkeit für das Reich selbst vorteilhaft; außer etwaigen Zuschüssen (zu vergleichen § 163, 167) erwachsen dem Reich durch die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung keinerlei Lasten und keinerlei Haftungsverbindlichkeiten (zu vergleichen die §§ 31 u. 89 BGB); nicht einmal die Besoldung der Beamten der Reichsanstalt

1) Vgl. über den Begriff: Anstalt „v. Calker", S. 58.
2) Weigert, S. III u. IV.

für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die zum Teil die Rechte der Reichsbeamten haben (§ 35) und von Reichsorganen ernannt werden (§ 34), und die Versorgung deren Hinterbliebener verursacht dem Reich einen Aufwand (§ 40).

Diese Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist also nicht etwa eine Behörde des Reichs; sie ist vielmehr wie dieses eine selbständige Rechtspersönliichkeit. Freilich ist sie das nicht kraft eigenen Rechts, wie das für Staaten im allgemeinen zutrifft,[3]) oder auf Grund von Staatsverträgen;[4]) sie leitet diese Eigenschaft vielmehr von der Gesetzgebungsgewalt des Reiches ab und kann sie jederzeit durch einen entgegengesetzten Gesetzgebungsakt wieder verlieren. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist aber auch nicht etwa das Spitzenorgan jener Rechtspersönlichkeit, die mit öffentlicher Gewalt die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Deutschland betreibt. — Die zentrale Geschäftsführung liegt vielmehr beim Vorstand (§ 21). Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist — handelsrechtlich gesprochen — nichts anderes als die Firma der Rechtspersönlichkeit für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

Die Bestimmung, daß die Reichsanstalt eine Körperschaft des „öffentlichen Rechts" ist, besagt zunächst, daß sie den Gemeinden, Religionsgesellschaften etc. gleichgestellt sein soll. Wenn wir uns nun aber näher mit dem Rechte der Gemeinden,[5]) der Religionsgesellschaften[6]) etc. befassen, so finden wir, daß sie mit Gewaltrechten über Prevatrechtssubjekte ausgestattet sind, denen sich diese nicht auf Grund von Rechtstiteln des privaten Rechts entziehen können; das Privatrechtssubjekt, der Gemeindebürger, der Religionsgenosse etc. ist nicht etwa dem Rechtssubjekt Gemeinde, Kirchengemeinde etc. koordiniert; er ist ihm subordiniert. Und das ist meines Erachtens das Essentielle der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Weil nun diese Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, so steht der Einzelne, der mit ihr in ihrem Ressortkreis in Beziehung tritt, ohne daß er mit ihr Privatrechtsgeschäfte (z. B. Verkauf eines Grundstücks, bauliche Instandsetzung an solchen etc.) abschließt, zu ihr in einem Gewaltverhältnis. Daher sind z. B. bei Streitigkeiten darüber, ob ein Arbeitsloser arbeitsfähig oder arbeitswillig ist, ob er die zum Erhalt der Arbeitslosenunterstützung notwendige Anwartschaftszeit erfüllt hat (§ 87 ff.), ob jemand arbeitslosenversicherungspflichtig ist, ob die Arbeitsvermittlung mit Recht versagt

---

3) Stier-Somlo, S. 79.

4) So das neue Deutschland, das seine Existenz den Vereinbarungen der im Norddeutschen Bund vereinigten Staaten und den Versailler Verträgen von 1871 verdankt.

5) In Bayern die beiden Gemeindeverordnungen, das Distriktsratsgesetz, Selbstverwaltungsgesetz etc.

6) Vor allem Reichsverfassung Art. 137; dann BU. § 18; das bayerische Konkordat und die Kirchenverträge mit der protestantischen Kirche.

wurde[7]) (§ 58 ff.), die Beschreitung des Rechtsweges der ordentlichen Gerichte verwehrt (§ 13 Gerichtsverfassungsgesetz); in allen diesen Fällen handelt es sich um Streitigkeiten, die nicht zwischen Koordinierten, sondern zwischen dem Träger öffentlicher Gewalt und dem Untertanen geführt werden, also nicht um bürgerliche Rechtsstreitigkeiten. Aus demselben Grunde ist auch im Falle, daß ein Beitragspflichtiger (§ 142 ff.) mehr an Beiträgen geleistet hat, als er zu leisten verpflichtet war, die Zivilklage gegen die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung etwa auf Grund ungerechtfertigter Bereicherung (§ 812 ff. BGB) ausgeschlossen [8]); hier kann der Beitragspflichtige nur im Verfahren nach § 187 ff. Rückerstattung erkämpfen.

Wenn staatliche Verwaltungsgeschäfte nicht vom Staate selbst besorgt werden können oder wollen, sondern sie besonderen Rechtssubjekten übertragen werden, durch die sie ihren eigenartigen Bedürfnissen entsprechend von dem Beteiligten selbständig, unter eigener Verantwortlichkeit und auf eigene Kosten erledigt werden, so spricht man von Selbstverwaltung, [9]) und das diese Selbstverwaltung besorgende Rechtssubjekt heißt Selbstverwaltungskörper. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist ein solcher. Dies folgt aus einer Reihe von Bestimmungen des Gesetzes und ist auch bei den Reichstagsverhandlungen zweifelsfrei zum Ausdruck gebracht worden.[10]) Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, der öffentlichen Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung ist die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, bestimmt § 1. Das Berufsbeamtentum, im Gegensatz zum Laienelement, ist in der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auf ein Mindestmaß beschränkt. Die Entscheidungsbefugnis liegt vielmehr bei den Organen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Diese setzen sich zum überwiegenden Teile aus Vertretern der an einer möglichst reibungslosen Abwicklung der Funktionen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung interessierten Kreise (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Körperschaften) zusammen (vgl. die §§ 5, 9, 12); bei sämtlichen Spruchbehörden überwiegt das Laienelement (vgl. § 29 ff.). Beim Vollzug des Gesetzes ist freilich eine Einmischung von Reichs- und Landesbehörden und des Reichsrates möglich; doch können hiervon nur allgemeine Angelegenheiten der Anstalt selbst getroffen werden.[11]) Ueber Einzelheiten siehe § 9 und 10 dieser Arbeit.

So ist denn also die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Ar-

7) Denkbar aber ist, daß die Versagung oder Verweigerung der Arbeitsvermittlung im konkreten Falle eine unerlaubte Handlung darstellt §§ 823 ff. BGB.; alsdann wäre die Beschreitung des Rechtsweges möglich.

8) Vgl. §§ 1459, 1462 RVO.

9) Schneider-Piloty, S. 62; zu eng von Calker S. 24 (vgl. BGH., Bd. 44, S. 42).

10) Vgl. Weigert, S. VII; die Stenographischen Berichte.

11) Beschwerden über Versagung der Arbeitsvermittlung, der Arbeitslosenunterstützung, über die Höhe der Beiträge etc. an die Reichsregierung z. B. können zu keiner Entscheidung der Regierung oder eines Ressortministes führen.

beitslosenversicherung ein echter Selbstverwaltungskörper. Ihre — ihr vom Reich gegebene — Gebietshoheit umfaßt das ganze Reichsterritorium, ihre Personalhoheit alle Bewohner dieses Territoriums;[12]) in sachlicher Hinsicht hat sie nur Hoheitsgewalt, soweit dies ihre Aufgaben erfordern.

§ 5.
Die Behörden der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Kraft Gesetzes werden bei der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zwei Arten von Behörden eingerichtet, nämlich einmal die Administrativbehörden: die Arbeitsämter als Lokalbehörden, die Landesarbeitsämter als Provinzialbehörden und die Hauptstelle als Zentralbehörde (§ 2), und dann die Spruchbehörden: die Spruchausschüsse, Spruchkammern und der Spruchsenat beim Reichsversicherungsamt (§ 29 ff.).[1]) Es steht dem aber nichts entgegen, daß die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung außer den genannten Administrativbehörden noch weitere errichtet, etwa Filialen von Arbeitsämtern in einzelnen vom Arbeitsamt sehr weit entlegenen Orten, denen z. B. nur die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung übertragen wird; ob man solchen Filialen die Bezeichnung „Agenturen oder Meldestellen" [2]) oder ob, was im Gesetze (§ 205) vorgesehen ist, einzelne Geschäfte der Arbeitsämter den Gemeinden übertragen werden, ist gleichgültig. Wer zur Errichtung solcher Agenturen oder Meldestellen ermächtigt sein soll, hätte die Satzung der Reichsanstalt (§ 41) zu bestimmen. Gesetzlich ist lediglich festgelegt, daß die Beauftragung von Gemeinden zur Erledigung von Geschäften regelmäßig vom Vorstand der Reichsanstalt ausgehen muß (§§ 205, 172, Abs. II). Das durch die Satzung berufene Organ der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung kann aber auch besondere Fachbehörden errichten, so etwa bestimmte Schulen, z. B. Hand-

---

12) Für die Ausländer gelten die Bestimmungen des Völkerrechts und internationalen Rechts. Vgl. hierzu § 207.

1) Fischer (S. XXVIII) leugnet die Behördeneigenschaft der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter und bezeichnet sie lediglich als Glieder der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Er geht damit wohl in gewisser Beziehung mit dem Gesetz einig (Vgl. z. B. § 222); indes scheint es, daß der Gesetzgeber mit dem Begriffe Gliederung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (siehe Ueberschrift von § 1) lediglich eine gewisse Selbständigkeit der Organe der Arbeits- und Landesarbeitsämter gegenüber der Hauptstelle betonen wollte, daß also z. B. Beschlüsse des Organs eines Arbeitsamts nicht ohne weiteres von dem Organ des Landesarbeitsamts oder dem Verwaltungsrat oder dem Vorstand von Oberaufsichtswegen aufgehoben werden können; daß das Gesetz aber den Arbeits- und Landesarbeitsämtern den durch das Strafrecht gewährleisteten behördlichen Schutz (vgl. §§ 114, 268, Ziff. 2 R.Str.G.B.) entziehen wollte, möchte ich nicht annehmen. Ich vertrete daher und besonders auch im Hinblick auf § 21 Abs. II den Standpunkt, daß die Arbeitsämter, die Landesarbeitsämter und die Hauptstelle echte öffentliche Behörden der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sind. Gleicher Meinung wie ich Syrup-Weigert Anm. 1 zu § 2.

2) Meldestellen oder Unterarbeitsnachweise gibt es in Bayern schon seit längerer Zeit (Gemeinde- und Verwaltungszeitung 1921, Spalte 297.)

werkerschulen zum Zwecke der Berufsumschulung (§ 137); kraft Gesetzes (§ 137) können Lehrkurse zur Berufsumschulung auch vom Vorsitzenden des Arbeitsamtes eingerichtet werden. Für ihre innere Verwaltung, z. B. für die Instandhaltung ihrer Gebäude, für Einrichtung neuer Gebäude, können ebenfalls Behörden eingerichtet werden. Freilich, unbegrenzt ist diese innere Organisationsgewalt der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nicht. Sie findet ihre Schranken in der Finanzkraft der Anstalt. Und da alle Behörden Kosten verursachen, diese Kosten aber als einmalige oder laufende Ausgaben im Haushaltsplan der Anstalt erscheinen müssen, kann die Reichsregierung ein Aufblähen von Behörden durch Nichtgenehmigung entweder des ganzen Haushaltplanes oder einzelner Positionen desselben verhindern (§ 43, Abs. III). Dasselbe gilt auch für die Organisation der einzelnen Aemter selbst. So wird wohl die Errichtung gewisser Referate, etwa eines besonderen Personalreferats für die Beamten und Angestellten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nur bei der Hauptstelle und den Landesarbeitsämtern zugestanden werden, während z. B. ein Kassenreferat, wo nicht nur die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung, sondern auch die Gehaltsberechnung und Gehaltszahlung der Beamten, Angestellten und Arbeiter, die Berechnung der Vergütung und Entschädigung der Beisitzer (§ 18), die Bezahlung der Rechnungen von Lieferanten, der Geldverkehr überhaupt (§§ 147, 151, 152), zu erfolgen hat wohl bei keinem Arbeitsamt entbehrt werden kann.

Es steht dem nichts entgegen, daß sich die einzelnen Behörden der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zur Geschäftserleichterung in verschiedenen Abteilungen organisieren, so wie etwa bei den Landgerichten, dem Landesversicherungsamt usw. mehrere Kammern, bezw. Senate bestehen. In fachlicher Hinsicht sind im Gesetz Fachabteilungen und Abteilungen für Angestellte vorgesehen (§ 26 ff.). Das Organ einer solchen Fachabteilung ist alsdann der Fachausschuß (§ 27). Obligatorisch ist eine Fachabteilung für Land- und Forstwirtschaft bei der Hauptstelle (§ 26, Abs. V).

Daß bezüglich der Administrativbehörden eine Unterordnung der Lokalbehörden unter die Provinzialbehörden und eine solche der Provinzialbehörden unter die Hauptstelle (Vorstand) besteht, ist im Gesetz ausdrücklich gesagt (§ 21, Abs. III), jedoch ergibt sich aus dem Gesetz der Vorbehalt einer gewissen ausschließlichen Kompetenz der Organe der Provinzial- und Lokalbehörden (z. B. § 42).[3]) Ausgeschlossen ist eine Unterordnung in denjenigen Fällen, wo das G e s e t z die Entscheidungsbefugnis in die Hände des Vorsitzenden der Lokal- oder Provinzialbehörde legt und ein besonderes Anfechtungsverfahren für diese Entscheidungen festlegt (z. B. § 78, dann §§ 136, 137 in Verbindung mit § 138).[4]) Würde der Vorsitzende der untergeordneten Behörde hier an die Weisungen der übergeord-

3) Vgl. hierzu Anm. 1.

4) Syrup-Weigert Anm. 1 zu § 138 „Im Einzelfall kann nur eine örtliche Stelle . . . die Maßnahme bestimmen . . .“. Die Anfechtung ist hier im Verfahren nach § 187 ff. möglich.

neten gebunden sein, so wäre seine Entscheidung materiell keine andere als die der vorgesetzten Behörde; das widerspräche aber dem Gesetz, wenn es eine bestimmte Person nennt, deren Entscheidung maßgebend sein soll. Ausgeschlossen ist auch ein Unterordnungsverhältnis der Spruchbehörden unter sich, wie auch unter die Administrativbehörden. Das Gesetz legt zwar die Unabhängigkeit der Spruchbehörden nicht ausdrücklich fest; doch ergibt sich diese aus dem Sinn ihrer Einrichtung: sie sollen über bestrittene Rechtsansprüche entscheiden, haben also richterliche Funktionen. Die Mitglieder der Spruchbehörden sind demnach Richter und daher nach Artikel 102 Reichsverfassung unabhängig.[5])

§ 6.
Die Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Organe des Staates oder einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts sind schlechthin die Behörden. Denn auch sie handeln für die tatsächlich (nicht rechtlich) nicht willens- und handlungsfähige juristische Person. Allein zwischen Organ und Behörde besteht im Rechtssinn doch ein Unterschied.[1]) Die Organe sind die Vertreter der Körperschaft, die Behörden nur die Stellvertreter, die Gehilfen der Organe. Dies kommt am deutlichsten in der bayerischen Verfassungsurkunde zum Ausdruck.[2]) Nach § 2 VU. wird die Staatsgewalt mittelbar „durch die in dieser Verfassung eingesetzten Organe ausgeübt". Als solche Organe nennt die Verfassung: den Landtag, das Gesamtministerium, den Ministerpräsidenten, die Minister und Ministerien, die Staatssekretäre, den Landtagspräsidenten. Demnach müßte also, wenn z. B. eine Einbürgerung vorgenommen, eine Wirtschaftskonzession, eine Bauerlebnis erteilt werden usw. sollte, jedesmal diese Willenskundgebung der Staatsgewalt durch den zuständigen Ressortminister erfolgen. Das geschieht aber nie; tatsächlich sind es aber auf Grund der Formationsverordnungen und anderer Zuständigkeitsverordnungen die Bezirksämter, die Stadträte der kreis-unmittelbaren Städte usw., die hier die Antwort der Staatsgewalt auf einen Antrag erteilen. Und trotzdem sind die Erklärungen dieser — verfassungsmäßig nicht unmittelbaren — Organe rechtsverbindlich. Das erklärt sich eben nur daraus, daß den verfassungsmäßigen Organen die besondere Gewalt gegeben ist, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Unterorgane, die Behörden zu errichten und das erforderliche Personal zu berufen. Am deutlichsten kommt diese Organisationsbefugnis[3]) bei der wirtschaftlichen Verwaltung zum Ausdruck (Errichtung von Forst-, Bau- usw. Behörden).

---

5) Art. 102 RV spricht nicht etwa nur von Richtern der ordentlichen (Justiz) Gerichte, sondern von Richtern schlechthin, also auch von solchen der Verwaltungsgerichte und Spezialgerichte (Arbeitsgerichte, Wirtschaftsgerichte usw.); vgl. Fischer, S. XXIX.

1) Vgl. hierüber Stengel, Schlagwort „Behörde".

2) Nicht so deutlich in der Reichsverfassung.

3) Eine Beschränkung findet diese „Organisationsgewalt" der verfassungsmäßigen Organe durch Gesetze (z. B. Gerichtsverfassungsgesetz, Reichsabgabenordnung); vor allem — indirekt — durch den Haushalt, in dem der Landtag einfach für die vorgesehenen Behörden oder deren Personal keine Mittel bewilligt.

Daß auch die Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Befugnis haben Behörden zu errichten, wurde in § 5 erörtert.

Die Organe, als die unmittelbar verfassungsmäßigen[4]) Vertreter der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sind im Gesetz genannt. Es sind dies (§ 4) der Vorstand und der Verwaltungsrat der Anstalt, bei den Landes- und Arbeitsämtern die Verwaltungsausschüsse. Von Fachausschüssen war bereits die Rede (vgl. § 27). Ueber die Zusammensetzung dieser Organe vergleiche §§ 5—12, 27, über ihre Amtsdauer § 16. Ihre Rechte und Pflichten bestimmen sich nach dem Gesetz und der Satzung (§ 4, Abs.II).

Das vornehmste Organ der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist der Verwaltungsrat. Abgesehen davon, daß er zahlenmäßig die meisten Köpfe hat (§ 9), liegt bei ihm die gesetzgebende Gewalt innerhalb der Reichsanstalt; er beschließt deren Satzung, die er selbstverständlich auch wieder ändern kann (§ 41). Die Satzung, die naturgemäß den Rahmen des Gesetzes nicht überschreiten darf, ist das Grundgesetz der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Sie wird noch manche Lücke des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auszufüllen haben. Kraft Gesetzes muß sie Bestimmungen enthalten über die Zahl der Beisitzer des Verwaltungsrats (§ 9), über Umfang und Höhe der allen Beisitzern für entgangenen Arbeitsverdienst und Zeitverlust zu gewährende Entschädigung (§ 18), über Geschäftsführung und Vertretung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (§ 21, Abs. III), über die Ernennung des Vorsitzenden und der Vertreter der Arbeitsämter durch den Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes (§ 34, Abs. III).

Der Verwaltungsrat ist also das gesetzgebende Organ der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Er hat aber darüber hinaus kraft Gesetzes[5]) noch weitgehende andere Befugnisse. Soweit der Reichsanstalt im Verordnungswege[6]) neue Aufgaben übertragen werden wollen, die für sie mit Kosten verbunden sind, muß der Verwaltungsrat seine Zustimmung dazu erteilen (§ 1). Er setzt den Gesamthaushalt der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung fest und kann den Haushalt eines Landesarbeitsamts zum Fallen bringen (§ 43). Die Ernennung des höchsten Beamten und seines ständigen Stellvertreters der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gebührt zwar dem Reichspräsidenten; indes muß der Verwaltungsrat vorher gehört werden (§ 34). Die Aeußerung des Verwaltungsrates ist seitens des Arbeitsministers vor Erlaß von Verordnungen über folgende Materien einzuholen: Gebührenerhebung nichtgewerbsmäßiger Arbeitsvermittlungs-

4) Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist neben der Satzung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung deren Verfassung.

5) Durch die Satzung kann er, soweit das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, seine Kompetenz noch erweitern.

6) An der Gesetzgebungsgewalt des Reiches nimmt er nicht teil; ihr ist die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung unterworfen.

einrichtungen; z. B. der Gewerkschaften (§ 60), Anmeldung offener Arbeitsplätze durch Arbeitgeber (§ 65), Anwerbung, Vermittlung und Beschäftigung ausländischer Arbeiter (§ 67), Geldverkehr der Reichsanstalt mit den Krankenkassen (§ 164), Umfang der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung usw. Die wichtigsten der sonstigen Befugnisse des Verwaltungsrats sind: Erlaß einer Beamten- und Angestelltendienstordnung (§ 39), Bewilligung von im Haushalt nicht vorgesehenen Mehrausgaben (§ 43), Erlaß von Bestimmungen über freiwillige Weiterversicherung bei der Arbeitslosenversicherung, Einwirkungen auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung (§§ 86, 90, 94, 98, 99, 105, 108, 110), im besonderen die Einführung einer Kurzarbeiterunterstützung (§ 130), Erlaß von Richtlinien über Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit (§§ 138, 140), Zuständigkeitsbegründung (§ 169). Der Verwaltungsrat braucht nicht in allen Fällen in seiner Vollzähligkeit tätig zu werden. Den regelmäßigen Geschäftsgang zu leiten, genügt ein geschäftsführender Ausschuß des Verwaltungsrats (§ 8), mit der Erledigung von Spezialaufgaben (z. B. der Beamtenfragen) werden Unterausschüsse betraut werden (§ 11).

Das zweite wichtigste Organ der Reichsanstalt ist deren Vorstand. Er besteht aus dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, nämlich dem Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und fünfzehn Beisitzern (§ 12). Er führt, soweit die Satzung nichts anderes bestimmt, die Geschäfte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich (§ 21). Er bestimmt die Zahl der Beisitzer des Verwaltungsausschusses der Landesarbeitsämter und wirkt auch sonst bei der Bestellung mit (§§ 5, 7); er ordnet die Einrichtung von besonderen Fachausschüssen bei den Behörden der Anstalt an (§ 26); er besorgt teils allein die Ernennung der Beamten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, teils wirkt er hierbei mit (§ 34) usw. Nicht zu übersehen ist seine Entscheidungsbefugnis nach § 191.

Organe kleineren Formats, denen wie allen Außenstellen aber die unangenehmste Arbeit obliegt, sind die Verwaltungsausschüsse der Landes- und der Arbeitsämter. Sie bestehen aus einem Vorsitzenden und einem Stellvertreter und einer für die Arbeitsämter vom Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamts für diese vom Vorstand der Anstalt zu bestimmende Zahl von Beisitzern (§ 5). Die Vorsitzenden der Landesarbeitsämter werden vom Reichspräsidenten, die der Arbeitsämter vom Vorstand der Anstalt ernannt (§ 34). Die Befugnisse der Verwaltungsausschüsse sind teils innendienstlicher, teils haushaltsrechtlicher Natur (§ 43), zum größten Teil bewegen sie sich auf dem Gebiet des Betriebes des Arbeitsnachweises und der Arbeitslosenversicherung (§§ 50, 51, 70, 73, 91, 94, 98, 99, 113, 122, 138, 139, 147, 150, 151, 152, 155, 156); und von großer Wichtigkeit ist ihre Zuständigkeit im Rechtsmittelverfahren (§§ 168, 173, 175, 187, 188, 189, 190). Ueber die Befugnisse des Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses gegenüber Gemeinden siehe § 205.

Die Untersuchung der Frage, in welchen Fällen der Vorsitzende der Verwaltungsausschüsse ohne Beisitzer handeln kann, würde zu weit führen.

Allgemein kann aber über die Stellung des Vorsitzenden gesagt werden, daß fast alle Anordnungen, die er in der unmittelbaren Erfüllung der der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung überwiesenen oder von ihr übernommenen Aufgaben treffen darf und trifft, von den Beisitzern kontrolliert werden können. Und aus diesem Grunde erfordert die Vorsitzendenstellung, um einen möglichst reibungslosen Verkehr mit den Beisitzern und damit eine gute und produktive Tätigkeit des Verwaltungsausschusses zu sichern, eine Persönlichkeit, die die Materie nicht nur vollkommen beherrscht, sondern auch ein erhebliches Maß von Takt und diplomatischem Gefühl besitzt. Freilich ist seine Stellung infolge seiner Abhängigkeit vom Verwaltungsausschuß auch nicht übermäßig verantwortungsvoll.

§ 7.
Die Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

1. Juristisch im allgemeinen betrachtet sind die Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, soweit sie nicht auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse hinzielen, keine anderen als die des Reichs auf einem Gebiet der Arbeitsverwaltung. Das Reich hat die auf Grund der Artikel 157 und 163 Reichsverfassung übernommene Sorge für den Unterhalt der Arbeitslosen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung übertragen. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben handelt die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Ausübung hoheitlicher Gewalt.[1]) Ihre Tätigkeit ist staatliche Tätigkeit im Interesse des Gemeinwohles; sie liegt wohl auf wirtschaftlichem Gebiete, ist aber nicht der Ausfluß eines staatlichen gewerblichen oder sonst wirtschaftlichen Betriebes. Die Tätigkeit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung liegt im Interesse des Gemeinwohles, weil sie durch Arbeitsbeschaffung und Fürsorge für Arbeitslose letzten Endes die Verhütung von sogenannten Hungerkrawallen, also von Ausschreitungen bezweckt. Daher ist auch der Betrieb der Arbeitslosenversicherung kein gewerblicher oder gewerbeähnlicher.

2. Die Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sind nur zum Teil im Gesetz genannt. Sie kann freiwillig jedoch mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers weitere Aufgaben zur Regelung des Arbeitsmarktes übernehmen. Der Reichsarbeitsminister kann ihr aber auch solche Aufgaben unter gewissen Voraussetzungen übertragen (§ 1, Abs. II).

3. Kraft Gesetzes sind der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zugewiesen die öffentliche Berufsberatung und öffentliche Lehrstellenvermittlung (§ 1, Abs. II), ferner die öffentliche Arbeitsvermittlung und die öffentliche Arbeitslosenversicherung (§ 1, Abs. I) und endlich die Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (§§ 131 ff.).

---

1) Ueber den Begriff „öffentliche Gewalt" siehe Dyroff S. 231; siehe oben § 4 dieser Arbeit.

Gegenstand dieser Dissertation ist nun nicht, diese Aufgaben im einzelnen wirtschaftlich und wirtschaftspolitisch zu erörtern; als rechtswissenschaftliche Arbeit will sie vielmehr lediglich den gesetzlichen Rahmen darstellen, innerhalb dessen die Reichsanstalt, die wirtschaftlichen und kulturellen Probleme ermessend, tätig werden kann. Zu der Bearbeitung dieses Titels der Dissertation ist es notwendig, sich folgende Fragen vorzulegen:

1. In wieweit kann die Reichsanstalt in die Rechte des Einzelnen (einschließlich der juristischen Person des Privatrechts, wozu auch die Länder und Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber gehören).

2. In wieweit in die Rechte der öffentlichen Gemeinwesen in Deutschland (Kommunen, Länder und Reich) eingreifen?

§ 8.

Der Einzelne und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

1. Der Arbeitgeber und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Hinsichtlich der Arbeitsvermittlung waren von jeher heftig umstritten[1]) die Fragen des Melde-, des Benützungs- und des Einstellungszwangs der Arbeitgeber. Unter Meldezwang des Arbeitgebers ist zu verstehen die Verpflichtung zur Anmeldung aller offenen Arbeitsstellen beim Arbeitsamt. Einen solchen Meldezwang anzuordnen, ist nun die Reichsanstalt nicht befugt. Kraft Gesetzes besteht ein solcher überhaupt nicht. Allein das Gesetz gibt in § 65 dem Reichsarbeitsminister die durch § 257 bewehrte Befugnis zu verordnen, daß Arbeitgeber die bei ihnen vorhandenen offenen, nicht durch Ausstand oder Aussperrung freigewordenen Arbeitsplätze dem zuständigen Arbeitsamt anzumelden haben; diese Anmeldungsverpflichtung darf sich aber nur auf Arbeitsplätze für Arbeitnehmer erstrecken, die der Kranken- oder Angestelltenversicherung unterliegen; sie darf sich nicht ausdehnen auf Arbeitsplätze in der Land- und Hauswirtschaft (also z. B. Arbeitsplätze für Dienstmädchen, Kammerdiener, Zofen usw.) und in Kleinbetrieben, d. h. solchen mit weniger als fünf, also höchstens vier Arbeitnehmern. Hat der Reichsarbeitsminister eine solche Rechtsverordnung[2]), die meines Erachtens unbedenklich auch befristet und örtlich begrenzt werden kann, erlassen, so haben die Arbeitsämter einen Rechtstitel zum Erlaß von Ausführungsverordnungen der ministeriellen Verordnung selbst und zu Zwangsmaßnahmen gegen den säumigen Arbeitgeber. Welche Befugnisse hier im einzelnen die Organe haben, ist im Gesetz nicht bestimmt, dies bleibt also der Satzung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung überlassen (Autonomie)[3]); die — analoge Anwendung des Artikel 20 des bayr. Polizeistrafgesetzbuches wird kaum zulässig sein; eine Ermächtigung des Reichsarbeitsministers, Bestimmungen über den Vollzug solcher Rechtsverordnungen zu treffen, besteht nicht.

1) Gemeinde- und Verwaltungszeitung 1922, S. 587.
2) Ueber den Begriff „Rechtsverordnung" siehe Schneider-Piloty S. 8.
3) Siehe hierüber Schneider-Piloty, S. 8.

Unter Benützungszwang ist die Verpflichtung der Arbeitgeber zu verstehen, offene Stellen durch die Vermittlung des Arbeitsamtes zu besetzen[4]); es soll dem Arbeitgeber also verwehrt werden, bei Personalbedarf sich z. B. der Zeitungsannonce oder der privaten Arbeitsvermittlung zu bedienen. Einen solchen Benützungszwang hat das Gesetz nicht vorgesehen. Es bietet auch keine Grundlage für den Erlaß einer diesbezüglichen Verordnung seitens des Reichsarbeitsministers; nur die Anwerbung, Vermittelung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer kann er regeln und überwachen (§ 67, Abs. II)[5]).

Der schärfste Zwang, der auf dem Gebiet der Arbeitsbeschaffung gegen den Arbeitgeber ausgeübt werden könnte, ist der Einstellungszwang, d. i. die Verpflichtung, jeden vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeiter einzustellen. Das Gesetz kennt ihn nicht.

Im einzelnen sind noch folgende (wichtigere) Verpflichtungen der Arbeitgeber gegenüber der Reichsanstalt, bezw. dem Arbeitsamt zu nennen:

a) Verpflichtung zur Anzeige bei Ausbruch und Beendigung eines Ausstandes oder einer Aussperrung (§ 63); wegen Erzwingung dieser Verpflichtung siehe § 63, Abs. I, Satz 2, eventuell näheres Satzung. Bewehrung dieser Verpflichtung siehe § 256.

b) Beachtung der etwaigen örtlichen Beschränkung der Anwerbung (§ 66); Bewehrung (§ 258).

c) An-, Um- und Abmeldung von Arbeitslosenversicherungspflichtigen (§ 84); Ordnungsstrafe (§ 261).

d) Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung (§§ 142 ff.); Erzwingung und Beitreibung nach § 145 Abs. III; Bewehrung § 270.

2. Der Arbeitnehmer und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Als Arbeiterschutzgesetz gewährt das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung dem Arbeitnehmer mehr Vorteile, als es ihm Pflichten gegenüber der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auferlegt. Die Untersuchung der Frage, ob die Vorteile des Arbeitnehmers Ansprüche an die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung darstellen, ob sie also subjektive öffentliche Rechte oder nur die Reflexwirkungen der Verpflichtungen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegenüber dem Reiche aus dem ihr übertragenen Aufgabenkomplex (siehe oben § 7, 3) sind, kann dahin gestellt sein bleiben[6]); fest steht jedenfalls, daß der Arbeitnehmer die ihm zustehenden Vorteile nicht mittels Klage im Rechtswege verfolgen kann[7]), sondern nur im Instanzenzug nach dem sechsten Abschnitt des Gesetzes.

Bezeichnend für die Verpflichtungen des Arbeitnehmers gegenüber der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist, daß die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sie in den meisten Fällen durch Entzug der Leistungen aus der Arbeitslosenver-

---

4) Gemeinde- und Verwaltungszeitung 1921, Spalte 588.
5) Geschehen durch drei Verordnungen vom 20. 9. 27 (RGBl. I, S. 302).
6) Siehe Wahrburg-Berndt, S. 82, Anm. 3.
7) Siehe oben § 4.

sicherung erzwingen kann. Freilich dürfen hier die Behörden der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nicht willkürlich vorgehen, sondern können die Leistungen nur auf Grund gesetzlich festgelegter Tatbestände entziehen. Die wesentlichsten Voraussetzungen für den Genuß der Vorteile des Gesetzes für den Arbeitnehmer sind — soweit er hierzu beitragen kann und beitragen muß —: Arbeitswilligkeit (§ 87, 90 f.) und Beitragsleistungen (§§ 142 ff.). Von besonderen Verpflichtungen des Arbeitnehmers sind zu nennen: die Pflicht der Einhaltung der von der Reichsanstalt zur ordnungsmäßigen Durchführung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung erlassenen Vorschriften (§ 259) und die Auskunftspflicht nach § 215 (§ 271).

Einzelheiten der Arbeitslosenversicherung darzustellen, z. B. die Versicherungspflicht und die Versicherungsfreiheit, die Versicherungsleistungen zu erörtern usw. ist im Rahmen dieser Arbeit nicht beabsichtigt. Ueber freiwillige Weiterversicherung siehe § 86.

3. Auch gegen Einzelne, die weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sind, hat die Reichsanstalt Befugnisse. Hierher gehört vor allem das Recht auf Auskunftserteilung (§§ 215, 271).

§ 9.
Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die öffentlichen Körperschaften.

1. Wenn es das Reich gewollt hätte, daß die Reichsanstalt in gewissen Beziehungen (Aufsicht) anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften subordiniert sein sollte, so hätte der Gesetzgeber Bestimmungen darüber treffen müssen. Dies ist aber nicht geschehen. Nur das Reich selbst hat sich eine Reihe von Aufsichtsrechten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegenüber vorbehalten. Hierüber in § 10. Auf Grund dessen kann man sagen, daß die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nur dem Reiche subordiniert ist. Den anderen öffentlichen Körperschaften in Deutschland gegenüber hat die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wohl verschiedene Rechte (siehe im folgenden); aber, daß sie diesen gegenüber etwa eine Aufsichtsbefugnis hätte, geht aus dem Gesetz nicht hervor. Man kann daher sagen, daß die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die übrigen öffentlichen Körperschaften einander koordiniert sind.

2. Diese Feststellung ist besonders wichtig für die Frage der Würdigung des Verhältnisses der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arlosenversicherung zu den Krankenkassen.[1] [2]) Nach § 145 werden die Bei-

1) Die Reichsversicherungsordnung sagt zwar nicht ausdrücklich, daß die Krankenkassen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind; sie bestimmt nur, daß sie rechtsfähig sind (§ 3, 4 RVO). Indes sind den Krankenkassen eine Reihe von Zwangsbefugnissen gegeben, sodaß man sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften ansehen muß. So auch das Reichsgericht (siehe RKK Vorbemerkung 2 vor § 20).

2) Wo im folgenden von Krankenkassen die Rede ist, ist auch die Reichsknappschaft gemeint.

träge zur Arbeitslosenversicherung von den Krankenkassen (Seekasse) erhoben; diese haben die Beiträge an das zuständige Landesarbeitsamt abzuführen (§ 147). Daraus ergibt sich ein Strauß von Problemen. Zunächst die Frage: besteht eine Kontrollbefugnis der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegen die Krankenkassen bezüglich der Einhebung und Abführung der Beiträge? Diese Frage beantwortet das Gesetz mit „Ja" (§ 148). Die weitere Frage ist die: kann die Krankenkasse Nachlaß oder Stundung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung gewähren? Hier ist zunächst festzustellen, daß die Fälle des Nachlasses oder der Stundung der Beiträge im Gesetz selbst nicht vorgesehen sind. Demnach aber muß dieses Recht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auf Grund ihres Verfügungsrechts über ihre Einnahmen unbedingt zugesprochen werden. Den Krankenkassen aber steht eine solche Befugnis nicht zu. Sie sind nur Gehilfen, Vertreter der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Als solche müssen sie sich daher in diesen Fällen auf eine Ermächtigung der Reichsanstalt stützen können. Die nächste Frage ist die, wie sich die Krankenkasse bei Zahlungsverzug des Beitragspflichtigen zu verhalten hat: hierauf gibt das Gesetz selbst wieder die Antwort, indem es in § 145 Abs. III auf die entsprechenden Bestimmungen der RVO verweist. Interessant ist die Stellung der Krankenkasse im Verfahren zur Erlangung der Befreiung von der Arbeitslosenversicherungspflicht (§§ 77 ff.).

Haben wir bisher die wichtigsten Pflichten der Krankenkassen aus der Arbeitslosenversicherung betrachtet, so sollen nun ihre wichtigsten Rechte dargelegt werden. Hier sind zu nennen der Anspruch der Krankenkasse auf die Krankenkassenbeiträge für krankenversicherungspflichtige Arbeitslose gegen die Reichsanstalt (§ 125), auf Meldungserstattung (§ 126) und endlich der Anspruch auf Vergütung der Kosten, die die Krankenkassen durch die Einziehung und Abführung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge und Bearbeitung der Befreiungsanträge haben (§§ 165, 220, Abs. II Nr. 6 Satz 2).[3])

Uebrigens bestimmt das Nähere über Abführuung, Verwaltung und Abrechnung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge durch die Krankenkassen nicht ein Organ der Reichsanstalt, sondern der Reichsarbeitsminister[4]) (§ 164 Abs. I).

3. Wegen des Verhältnisses der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu **anderen Trägern der Sozialversicherung** siehe § 129.

4. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die **Gemeinden**.

Dadurch, daß die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als Träger der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gegründet wurde, ist klar gestellt, daß die Gemeinden dieses Wirkungskreises endgültig[5]) ledig sind. Einen gewissen Einfluß auf die Tätigkeit der

3) Geregelt durch Verordnuug vom 23. 9. 27 (RGBL 1, S. 305).
4) Diese Verordnung ist unterm 23. 9. 27 (RGBL 1, S. 305) ergangen.
5) Siehe G. u. VZtg. 1922, S. 589.

Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung haben sie aber behalten. Denn sie stellen zu den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter die gleiche Anzahl von Beisitzern wie die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer (§ 5). Dafür sind die Gemeinden aber auch verpflichtet, die Tätigkeit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu unterstützen. Die Verpflichtung der Gemeinden zur Uebernahme von Geschäften der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde bereits erwähnt (§ 205); hinzu kommt noch die Verpflichtung zur Verfügungsstellung von Räumen an die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (§ 205, Abs. III). Obwohl für die Erfüllung dieser beiden Verpflichtungen eine Entschädigung vorgesehen ist, können hierdurch doch gemeindliche Interessen stark gefährdet werden. Können sich daher die Gemeinden gegen die Ueberbürdung solcher Aufgaben zur Wehr setzen? Die Frage ist zu bejahen. Weigert sich die Gemeinde, die ihr zugemutete Aufgabe zu übernehmen, so bleibt der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, wenn sie keinen Ausweg findet, nur übrig, die Gemeindeaufsichtsbehörde um Zustimmung zu ersuchen (§ 205, Abs. I). Lehnt die Gemeindeaufsichtsbehörde — Gemeindeaufsichtsbehörde ist in diesem Falle ohne Unterschied, ob es sich um eine kreisunmittelbare oder kreismittelbare Gemeinde handelt, die örtlich zuständige K r e i s r e g i e r u n g, K a m m e r d e s I n n e r n (VO des Staatsministeriums für Soziale Fürsorge vom 9. 9. 1927, Nr. 3250 b 8, Staatsanzeiger Nr. 207) — das Ansinnen auf Zustimmungserteilung ab, so kann die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nach allgemeinen Rechtsregeln des Verwaltungsrechts die der Aufsichtsbehörde übergeordnete Behörde, das Staatsministerium für Soziale Fürsorge, bitten, die Gemeindeaufsichtsbehörde anzuweisen, ihre Zustimmung zu erteilen.[6]) Erteilt die Gemeindeaufsichtsbehörde ihre Zustimmung, so ist ohne weiteres der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (Art. 10 Einleitung und Ziff. 2 VGG). Der Verwaltungsgerichtshof wird dann die Frage zu prüfen haben, welche Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung den Gemeinden im einzelnen kraft Gesetzes übertragen werden können; er wird auch darüber zu wachen haben, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden im Interesse der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nicht verletzt wird. Auch im Falle, daß von einer Gemeinde das Zurverfügungstellen von Räumen gefordert werden sollte, wird die Gemeinde etwa durch Bestreitung der Notwendigkeit der geforderten Anzahl oder der baulichen Verfassung der verlangten Räume, also durch die Behauptung, die von ihr geforderte Leistung entspräche nicht dem Gesetze, eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts herbeiführen können.

Eine weitere Verpflichtung der Gemeinden stellt ihre Beitragspflicht zur Krisenunterstützung dar. Die Krisenunterstützung ist eine Art der Er-

---

6) Es wäre m. E. unzulässig, wenn die der Gemeindeaufsichtsbehörde übergeordnete Instanz statt der Anweisung gleich selbständig die Zustimmung erteilen würde. Denn dadurch würde den Gemeinden, weil die ihrer Aufsichtsbehörde, der Kreisregierung Kammer des Innern, übergeordnete Instanz das Ministerium ist, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes verwehrt sein (Art. 10, Einleitung VGG).

werbslosenunterstützung, die bei besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage an solche Arbeitslose gewährt wird, die die Anwartschaftszeit auf die ordentliche Arbeitslosenunterstützung noch nicht oder den Anspruch auf diese bereits erschöpft haben (§ 101). Das Institut der Krisenunterstützung ist kein permanentes; das Gesetz weist den Reichsarbeitsminister an, gelegentlich einer besonders ungünstigen Arbeitsmarktlage diese Krisenunterstützung zuzulassen. Die Aufbringung der Mittel gestaltet sich so, daß hierzu vier Fünftel das Reich und ein Fünftel die Gemeinde, in deren Bezirk der Arbeitslose bei der Arbeitlosmeldung seinen Wohnort hat, beizutragen haben (§ 167, 168).

Auch zur Entgegennahme und Vorprüfung der Anträge Arbeitsloser auf Arbeitslosenunterstützung können die Gemeinden verpflichtet werden (§ 172); desgleichen zur Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung (§ 175).

In den letzten erwähnten 3 Fällen ist ebenfalls aus den oben erwähnten Gründen natürlich nur, wenn die Voraussetzungen des VGG gegeben sind, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes möglich.

Auf die Verpflichtungen, die die Gemeinden in der Uebergangszeit, also in der Zeit des Aufbaus der Reichsanstalt, die sich jetzt erst aus ihren Vorerscheinungen entwickeln muß, haben, einzugehen, darf hier verzichtet werden (vgl. hierüber die §§ 230 ff.). Hervorgehoben sei jedoch hier, daß über Streitigkeiten, die sich aus Maßnahmen zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ergeben, unter Ausschluß des Rechtsweges ein Schiedsgericht, bestehend aus einem Justizrichter und zwei von den streitenden Parteien ernannten Schiedsrichtern, entscheidet (§ 237).

5. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Gemeindeverbände.

Was als Gemeindeverband im Sinne des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu gelten hat, bestimmt die Oberste Landesbehörde (§ 202); in Bayern also die Staatsministerien für Soziale Fürsorge und des Innern. Bis jetzt, Ende September, ist eine derartige Bestimmung nur für die Uebergangszeit ergangen (Verordnung des Staatsministeriums für Soziale Fürsorge vom 9. 9. 27 Nr. 3250 b 8 — Staatsanzeiger Nr. 207). Man darf aber erwarten, daß als Gemeindeverbände im Sinne des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung auch die Bezirke und Kreise bestimmt werden.

Als Verpflichtungen der Bezirke und Kreise zur Durchführung der Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung können nur die Uebernahme von Geschäften der Arbeitsämter (nicht der Landesarbeitsämter) und die Zurverfügungstellung von Räumen in Betracht kommen (§ 205). Auch hier ist die Möglichkeit von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten im Hinblick auf Art. 10, Ziff. 1 VGG gegeben.

Bezüglich der Verpflichtungen der Bezirke und Kreise in der Uebergangszeit darf auf das Gesetz verwiesen werden (§§ 230 ff.).

6. Das Verhältnis der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu den Ländern und dem Reich.

Es entspricht der länderstaatlichen Struktur des Reiches, wenn das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung den Ländern einen

gewissen Einfluß auf die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung garantiert. In personeller Hinsicht ist dies der Fall einmal durch die Notwendigkeit der Beschickung der Verwaltungsausschüsse (§§ 5, 6, 7), des Verwaltungsrates (§§ 9, 10) und des Vorstandes (§§ 12, 13) mit Beisitzern, dann das Gehörtwerdenmüssen bei der Bestellung des Vorsitzenden des Landesarbeitsamts (§ 34), endlich durch das Prinzip der Landsmannschaftlichkeit der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsanstalt (§ 38). In sachlicher Hinsicht besteht ein Mitwirkungsrecht der Länder bei Grenzänderungen der Arbeits- und Landesarbeitsämter (§ 2, Abs. 2) und bei der Auslegung der Begriffe Gemeinde, Gemeindeverband, Gemeindevorstand und Gemeindeaufsichtsbehörde (§ 202).

Die Verpflichtungen der Länder zum Betriebe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sind verhältnismäßig gering. Nur eine kommt eigentlich in Betracht, die für die Länder auch gar nicht rechtsverbindlich ist, nämlich ihre Mitwirkung zur Arbeitsbeschaffung (§ 139). Das Gesetz sieht nämlich vor, daß die Mittel der Reichsanstalt nicht nur für die konsumierende Arbeitslosenfürsorge verwendet werden, also zur Bestreitung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung, sondern auch zu wertschaffender oder produktiver Arbeitslosenfürsorge. Dies hat in der Weise zu geschehen, daß an gewisse Unternehmer, z. B. Wassergenossenschaften, Bauherren, Gemeinde als Wegebauunternehmer usw. Darlehen oder Zuschüsse gewährt werden. Um nun die hierfür bestimmmten Mittel der Reichsanstalt zu verstärken, kann der Reichsarbeitsminister sogar Reichsgelder flüssig machen. Die Bewilligung solcher Reichshaushaltsmittel (Kapitel des Reichsarbeitsministeriums) setzt aber in der Regel voraus, daß auch das Land, dem die Maßnahme zugute kommt, Darlehen oder Zinszuschüsse in gleicher Höhe gewährt.

Die Darstellung des Verhältnisses des Reichs zur Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gipfelt in der Frage der Reichsaufsicht. Hierüber im folgenden Paragraphen.

§ 10.
Die Reichsaufsicht über die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Das Gesetz spricht in § 1, Abs. II Satz 3 von zweierlei Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, nämlich von Aufgaben, die sie als „eigene Angelegenheiten" zu bewältigen hat oder von solchen, die ihr vom Reichsarbeitsminister unter dem Vorbehalte übertragen worden sind, „daß sie an seine Weisungen gebunden bleibt". Auf Grund dieser Zweiteilung wäre man in Anlehnung an das Recht der übrigen und zwar der bedeutendsten Selbstverwaltungskörper Deutschlands, nämlich der Gemeinden, versucht, von einem eigentlichen und einem übertragenen Wirkungskreis der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu sprechen.[1]) Indes, so interessant eine solche Unter-

1) Vgl. über das hier in Betracht kommende Gemeinderecht: Schneider-Piloty, S. 66 ff.

suchung auch wäre, sie hätte nur theoretische Bedeutung; denn während die Gemeinden sich gegenüber Eingriffen des Staates in ihr Selbstverwaltungsrecht, also in ihr Recht, ihre eigenen Angelegenheiten autonom zu regeln, gemäß Artikel 10, Ziff. 2, bezw. Ziff. 1 VGG wehren können, bleibt ein ähnlicher Rechtsschutz der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung versagt. Nur der politische Schutz des Art. 159 Reichsverfassung ist der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung — wie jedem anderen Staatsbürger — gegeben. Eine Schiedsstelle, die bei den Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich (Reichsregierung, Reichsarbeitsminister usw.) und Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung angerufen werden könnte, gibt es nicht. Und das mächtigere Wort bei Meinungsstreitigkeiten spricht das Reich. Abgesehen davon, daß es, wie schon erwähnt, den Haushalt der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu kontrollieren und zu genehmigen hat (§ 43, Abs. 3), wodurch zum wenigsten auf indirektem Wege Erzwingung von Subordination „auch in eigenen Angelegenheiten" erreicht werden kann, kann sich das Reich (Reichspräsident) bei der Beamtenernennung (§ 34) und der Beisitzerbestellung des Verwaltungsrates (§ 10) auf die Tätigkeit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von vornherein großen Einfluß sichern. Es ist vom politischen und rechtlichen Standpunkt aus zu bedauern, daß der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ein Rechtsmittel gegenüber dem Reich bei Eingriffen in ihr Selbstverwaltungsrecht nicht zusteht; kommt es einmal hierwegen zwischen diesen beiden öffentlichen Körperschaften zu einem ernstlichen Streit, dann werden Weiterungen auf politischem Gebiete nicht leicht zu umgehen sein.

Und solche Streitigkeiten können dauernd entstehen bei der Handhabung der Staatsaufsicht über die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die dem Reiche zusteht. Das Gesetz schweigt sich über die Handhabung der Reichsaufsicht im einzelnen aus. Vor allem aber — und das ist ein recht schmerzlicher Mangel [2]) — nennt es keine Mittel, mit denen der Reichsarbeitsminister die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zwingen kann, einmal ihre rechtlichen Schranken einzuhalten (Rechtsaufsicht), ferner ihre gesetzlichen Pflichten zu erfüllen (Pflichtenaufsicht) und endlich sein oder des Reiches Mitwirkungsrecht zu respektieren. Kann der Reichsarbeitsminister gesetzwidrige Verwaltungsakte der Organe der Reichsanstalt aufheben? Das Gesetz gibt hierauf eine klare Antwort nicht. Wenn man aber, wie ich, die Ansicht vertritt, daß der Begriff der staatlichen Aufsicht über einen Selbstverwaltungskörper, wenn er nicht bloß ein materieller, also ein in der Luft hängender, sein will, zugleich die Befugnis enthält, diese Aufsicht mit den allgemein gesetzlichen Mitteln zu verwirklichen, so muß man die Frage bejahen.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, welche Mittel dem Reich gegenüber einem nachlässigen Organ der Reichsanstalt für Arbeitsvermitt-

2) Auch Syrup-Weigert (Anm. zu § 47) **nennt keine Mittel zur Verwirklichung des Aufsichtsrechts.**

lung und Arbeitslosenversicherung (z. B. dem Verwaltungsausschuß eines Arbeitsamtes, der grundsätzlich keine Arbeitsvermittlung betreibt) zum Zwangsvollzug zustehen. Da für diesen Fall ein Eingreifen des Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Gesetz vorgesehen ist (§ 25),[3]) so wird man dem Reiche selbst ein besonderes Zwangsvollzugsrecht nicht zugestehen dürfen. Ein Recht auf Zwangsetatisierung[4]) wird man dem Reiche (Reichsarbeitsminister) hinwiederum mangels einer entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmung, als in dem Aufsichtsbegriff enthalten, einräumen müssen.

Naturgemäß besteht eine Reichsaufsicht (Rechtsaufsicht, Pflichtenaufsicht und Mitwirkungsrecht) in den Fällen nicht, in denen die Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im gesetzlich geregelten Anfechtungsverfahren (§§ 187 ff.) oder als Spruchbehörden der Arbeitslosenversicherung entschieden haben.[5]) Dort haben die Organe richterliche Funktionen und mit solchen verträgt sich eine besondere administrative Aufsicht nicht, und hier (als Spruchbehörden) sind die Organe Gerichte[6]) und unabhängig und ihre Beschlüsse oder Sprüche unterliegen in letzter Instanz der Korrektur des arbeitslosenversicherungsrechtlichen Senats des Reichsversicherungsamts (§ 31).

Sieht man also von einer Einteilung der Aufgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in eigenen und übertragenen Angelegenheiten ab, wobei entsprechend dem Sinn des Gesetzes (§ 1, Abs. II, Satz 3) unter übertragenen Angelegenheiten alle diejenigen Aufgaben zu verstehen sind, die der Reichsarbeitsminister der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung unter dem Vorbehalte der Gebundenheit an seine Weisungsbefugnis übertragen hat — zum Unterschiede der eigenen Angelegenheiten, die der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung entweder kraft Gesetzes oder kraft eigenen Entschlusses obliegen, — so bleiben hier nur noch die Fälle darzustellen ,in denen das Reich, d. h. seine Organe, in den Betrieb der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung korrigierend, hemmend, fördernd, anregend eingreifen kann und zwar mit den letzten Endes anzuwendenden Mitteln — siehe vorigen Absatz — Aufhebung von gesetzwidrigen Beschlüssen der Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und Zwangsetatisierung bezw. Etatskürzung. Nochmals sei aber in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß der Reichsanstalt selbst gegen Verfügungen der zuständigen Organe des Reichs, die ihr Selbstverwaltungsrecht verletzen, kein Rechtsmittel zusteht.

---

3) § 25 spricht davon, daß ein Organ die Geschäfte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu führen sich weigert. Hierunter darf wohl nicht nur die Geschäftsführung im eigentlichen technischen Sinne verstanden werden, sondern die Erledigung der der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung obliegenden Aufgaben schlechthin.

4) Vgl. hierüber Art. 13, Abs. IV, d. Selbstverwaltungsgesetzes.

5) Hier wirken nicht einmal die Vertreter der öffentlichen Körperschaften bei den Organen mit (§ 200).

6) Siehe oben, § 5.

1. Das Beamtenernennungsrecht des Reichspräsidenten wurde schon erwähnt (§§ 34, 35).

2. Die Reichsregierung (Art. 52 RV) hat das Recht der Etatsgenehmigung (§ 43, Abs. III), ferner ein Mitwirkungsrecht bei der Regelung der Kapitalanlage des Vermögens der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (§ 164, Abs. II); weiterhin kann die Reichsregierung unter gewissen Voraussetzungen das Beitragsverfahren zur Arbeitslosenversicherung in einer vom Gesetz abweichenden Art regeln (§ 214 in Verbindung mit § 145) und endlich kann nur sie das Retorsionsrecht gegen Angehörige eines ausländischen Staates anordnen (§ 211).

3. Ein selbständiges Mitwirkungsrecht des Reichsrates (Art. 60 ff. RV) bei dem Betrieb der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung besteht nicht; hingegen hat er im Zusammenwirken mit Reichsregierung oder Reichsarbeitsminister ein Vorschlagsrecht oder das Recht auf Zustimmungserteilung (§§ 10, Abs. I, 34, Abs. I, 67, Abs. II, 108, 129, Abs. II, 214).

4. Der Reichsfinanzminister ist im Verein mit dem Reichsarbeitsminister bei den die Finanzen des Reichs berührenden Fällen der §§ 159, 163 an der Aufsicht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung beteiligt.

5. Die Regelung der Anwerbung und Vermittlung von Arbeitnehmern nach dem Ausland obliegt dem Reichsminister des Inneren in Verbindung mit dem Reichsarbeitsminister.

6. Die eigentliche Aufsichtsbehörde über die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist der Reichsarbeitsminister. Als solcher steht ihm insbesondere das Recht zu, gesetzwidrige Beschlüsse der Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung aufzuheben (siehe oben) sowie sie durch Etatkürzungen oder Zwangsetatisierung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu zwingen; ferner ist der Reichsarbeitsminister befugt, an den Verhandlungen der Organe, der Fachausschüsse und Ausschüsse für Angestellte sowie der Spruchbehörden der Arbeitslosenversicherung persönlich oder durch Stellvertreter teilzunehmen und sich bei diesen Verhandlungen Gehör zu verschaffen. Des weiteren hat der Reichsarbeitsminister das Recht der Nachprüfung der Einnahmen bezw. der Ausgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (§ 47).

Im Einzelnen sind die Befugnisse des Reichsarbeitsministers aufgezählt bei Fischer, S. 30 und 31. Auf diese Ausführungen darf hier verwiesen werden. Die Frage, ob der Reichsarbeitsminister seine Befugnisse auf andere Stellen der Behörden delegieren kann, wird zu bejahen sein. Hier kämen in Betracht Landesbehörden — aber nur im Einvernehmen mit dem betreffenden Land, weil die Länder nicht verpflichtet sind, ihre Behörden dem Reichsarbeitsminister zur Verfügung zu stellen — und von Reichsbehörden vielleicht die unter dem Reichsarbeitsminister ressortierenden Hauptversorgungs- und Versorgungsämter.

7. Auch dem Rechnungshof des Deutschen Reiches[7]) steht ein Prü-

7) §§ 118 ff., besonders § 126 der Reichshaushaltsordnung (RGBl. 1923 Teil II, S. 17).

fungsrecht über Einnahmen und Ausgaben und deren Belege der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und damit das Recht zur Beanstandung nichtbestimmungsmäßiger Einnahmen und Ausgaben zu (§ 46, Abs. II). Diese Prüfung kann aber nicht ohne weiteres nach den Grundsätzen der Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 erfolgen, da die Bestimmung der Haushaltsführung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung dieser, als Selbstverwaltungskörper, selbst überlassen ist. Ihre Satzung könnte aber für die Wirtschaftsführung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung für anwendbar erklären.

§ 11.
Das Haushaltsrecht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Nur Weniges über die Haushaltsführung, nicht einmal die Grundzüge des Haushaltsrechts der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung bestimmt das Gesetz. Das hat seinen Grund eben in dem Wesen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als Selbstverwaltungskörper. Trotzdem läßt sich aber das System des Haushaltsrechts, wie es im einzelnen durch die Satzung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die Geschäftsordnungen der Landes- und Arbeitsämter noch geschaffen werden muß, bereits jetzt — teils aus dem Gesetz selbst, teils aus dem Zweck der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung — erkennen.

I a). Was die Frage der Aufstellung des Haushaltsplanes in materieller Hinsicht anbelangt, also die Frage, ob sich die Ausgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nach deren Einnahmen zu richten haben oder ob umgekehrt kalkuliert werden kann, so folgt aus dem Zweck der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, daß sie sich nach dem kameralistischen Prinzip zu richten hat, daß sie also zunächst vor Beginn des Rechnungsjahres die Höhe und Arten der Ausgaben feststellen und erst in zweiter Linie die Deckung dieser Ausgaben vorbereiten muß.

Welche Ausgaben obliegen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung? Die Beantwortung dieser Frage wird sich am besten in Anlehnung an den Reichshaushaltsplan[1]) ermöglichen. Hiernach unterscheidet man zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt (§ 3 RHO) und bei dem ordentlichen Haushalt wieder zwischen fortdauernden und einmaligen Ausgaben (§ 4 RHO). In den ordentlichen

1) Näheres hierüber in der Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1923 (RGBL 23, Teil II, S. 17 ff.); das bayer. Haushaltsrecht fließt a. d. Bekanntmachung, die Aufstellung u. d. Vollzug des Staatsbudgets betreffend vom 23. 6. 1907 und a. d. Verordnung über das Finanzrechnungswesen vom 11. 1. 1826 und aus den §§ 78, 80 ff. d. VU. Zwischen dem bayr. und dem Reichshaushaltsrecht besteht insofern ein formeller Unterschied, als das Reichshaushaltsrecht auch im Einzelnen gesetzlich geregelt ist (Reichshaushaltsordnung und das jährlich zu erlassene Reichshaushaltsgesetz ist nichts anderes als der Haushaltsplan), während d. bayer. Haushaltsrecht im einzelnen lediglich auf Landtagsbeschlüssen und minister. Verordnung beruht (vgl. Piloty, Anm. 1, 2 zu § 79).

Haushalt gehören die ergelmäßigen Einnahmen und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben, in den außerordentlichen Haushalt die Einnahmen aus Anleihen[2]) schlechthin und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben. Innerhalb der (ordentlichen und außerordentlichen) Ausgaben unterscheidet man wieder zwischen persönlichen und sächlichen Ausgaben.

Zu den persönlichen Ausgaben in dem ordentlichen Haushalt der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung werden zu rechnen sein (§ 40):

a) die Besoldungen der ständigen Beamten[3]),
b) die Vergütungen für Hilfsleistungen an andere Körperschaften (§§ 165, 205), dann an Angestellte und Arbeiter der Reichsanstalt, wozu auch die Vergütungen der Beisitzer der Verwaltungsausschüsse und des Vorstands (§ 18) gehören,
c) die Bezüge der Ruhestandsbeamten und ihrer Hinterbliebenen,
d) Unterstützungen und Notstandsbeihilfen für aktive Beamte und Ruhestandsbeamte und deren Hinterbliebene,
e) Unterstützungen und Notstandsbeihilfen für Angestellte und Arbeiter der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (z. B. Reinigungsfrauen, Ausgeher usw.),
f) Beiträge für die Angestellten und Arbeiter der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu den Sozialversicherungen, also auch zur Arbeitslosenversicherung.

Zu den sächlichen Ausgaben der Reichsanstalt gehören in erster Linie die im kommenden Rechnungsjahr zu zahlenden:

a) Unterstützungen für Arbeitslose (§§ 103 ff.),
b) Beiträge zur Krankenversicherung Arbeitsloser (§§ 117 ff., besonders § 125),
c) Beiträge zur Invaliden-, Angestellten- und Pensionsversicherung Arbeitsloser (§ 129),
d) Kurzarbeiterunterstützungen (§ 130),
e) Zuschüsse zu Notstandsarbeiten (§ 139),
f) Darlehen zu Notstandsarbeiten (§ 139),
g) Mittel zur Bildung des Notstockes (§§ 159, 245).

Zu diesen gesetzlich festgelegten Spezialausgaben kommen noch folgende in jedem öffentlichen Haushalt wiederkehrende:

h) Bewirtschaftung von Dienstgrundstücken und Diensträumen (baulicher Unterhalt, Miete, Heizung, Beleuchtung, Bewachung, Müll- und Schlackenabfuhr, usw.).
i) Unterhaltung und Ergänzung von Geräten und Ausstattungsstücken (Bürogelder, Bücherei usw. usw.),
k) Reise- und Umzugskosten.
l) m) n) usw. Porto, Telefon, Prozeßkosten usw. usw.

---

2) Die Aufnahme v. Anleihen, die ein privatrechtliches Geschäft ist u. d. jedes Rechtssubjekt, also auch d. Reichsanstalt, bewirken kann, ist nicht von einer besonderen staatsaufsichtlichen Genehmigung abhängig (vgl. Art. 14 d. Selbstverwaltungsgesetzes).

3) Ueber die Höhe der Bezüge siehe § 39.

Ferner kann der Haushalt besondere Mittel für Berufsumschulung (§ 137) und ähnliche Einrichtungen zur Verhütung oder Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorsehen.

Mit diesen Aufzählungen sollen die fortlaufenden oder einmaligen Ausgaben des ordentlichen Haushalts der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung naturgemäß nicht erschöpfend aufgezählt sein. Es muß der Praxis überlassen werden, ihre Bedürfnisse zu erkennen und demnach die erforderlichen Mittel bereit zu stellen.

Für die Krisenunterstützung (§ 101) erwachsen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung keine sächlichen Ausgaben (§ 167). Das Gleiche gilt für Reichs-, Landes-, Kommunalsteuern- und Abgaben (§ 216).

Die fortlaufenden ordentlichen Einnahmen werden bestehen:

a) in erster Linie aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung (§§ 142 ff.), dann b) aus den Zinsen für Darlehen aus Notstandsarbeiten (siehe oben f),

c) aus den Zinsen und sonstigen Erträgnissen des Notstockes (§ 159),

d) aus Zuschüssen des Reichs zur wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge (§ 139),

e) aus vermischten Einnahmen; hierfür gehören: Aufwendungenersatz nach § 217, Schadenersatz nach § 218, Geldstrafen (und zwar solche, die im Ordnungs- oder Kriminalverfahren ausgesprochen worden sind) nach § 265, Gebühren nach den Bestimmungen der Satzung unter Beachtung des § 199; hierzu kommen dann noch:

f) Einnahmen allgemeiner Natur, wie Einnahmen aus Dienstgrundstücken (Mieten der Dienstwohnungsinhaber usw.), der Erlös aus dem Verkauf unbrauchbar oder entbehrlich gewordener Geräte, Materialien, Drucksachen, Akten, dann aus dem Verkauf der Erzeugnisse der Schulbetriebe usw.

I b). In formeller Hinsicht erfolgt die Aufstellung des Haushaltsplans der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nicht etwa einheitlich von der Hauptstelle, sondern geht von den Landesarbeitsämtern aus, d. h. jedes Landesarbeitsamt bearbeitet den Haushaltsplan seines Bezirks selbständig; sein Verwaltungsausschuß setzt ihn fest. Nach § 43, Abs. I möchte man annehmen, daß das Schwergewicht der Haushaltsplanaufstellung bei den Arbeitsämtern liege; es mag sein, daß diese Dezentralisation auch vom Gesetzgeber gewollt war. In Wirklichkeit aber wird sich dies schwer durchführen lassen, weil die hauptsächlichsten Einnahmen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, nämlich die Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich vom Landesarbeitsamt, das auch auf die Höhe der Beiträge wesentlichen Einfluß ausüben kann, verwaltet werden (die §§ 147, 150, 151, 152). Aus § 151 folgt, daß die Arbeitsämter monatlich mit den Landesarbeitsämtern über ihren bedeutendsten Aufwand, nämlich die Arbeitslosenversicherungsleistungen, abzurechnen haben. Dieser Grundsatz an sich ist schon mit der Selbständigkeit des Budgetrechtssubjekts nicht zu vereinbaren. Ueberdies ist das Arbeitsamt auch nicht in der Lage, von sich aus Mittel für die wert-

schaffende Arbeitslosenfürsorge (§ 139) bereitzustellen, weil hierfür wieder das Landesarbeitsamt zuständig ist.

Nach meiner Ansicht hat die Bestimmung des § 43, Abs. I in der Praxis eine Bedeutung nur für die Beschaffung der Unterlagen des Haushaltsplans des Landesarbeitsamts für das kommende Rechnungsjahr.[4])

In diesem Zusammenhang muß noch eine materielle Frage des Haushaltsplanes berührt werden, die offenbar ihren Grund darin hat, die Thesaurierung von Vermögen bei den Landesarbeitsämtern durch mechanische Forterhebung des für die Arbeitslosenversicherung festgesetzten Beitrags, ohne daß ein Bedürfnis für dessen Höhe besteht, hintanzuhalten. Aus § 155 ergibt sich, daß die Landesarbeitsämter nicht nur bei Geschäftsjahresschluß, sondern allmonatlich über ihre Einnahmen und Ausgaben abzurechnen haben. § 155 in Verbindung mit § 156 bestimmt dann weiter, wie mit etwaigen Ueberschüssen zu verfahren ist, und legt den Landesarbeitsämtern die Verpflichtung auf, gegebenenfalls den Beitrag herabzusetzen. Uebrigens ermöglicht die monatliche Abrechnung auch die Vermeidung der Verschuldung eines Landesarbeitsamts, dessen Einnahmen hinter den Ausgaben zurückbleiben, durch Ausgleich der Landesarbeitsämter untereinander (§ 157).

II. Was die Kassen- und Buchführung und Rechnungslegung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung anbelangt, so ist die Bestimmung hierüber mangels gesetzlicher Regelung der Autonomie der Reichsanstalt — und zwar, um die notwendige Einheitlichkeit zu gewährleisten — dem Verwaltungsrat zu überlassen. Die Frage, ob die Kassen- und Buchführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen oder kameralistischen Gesichtspunkten zu bewerkstelligen ist, dürfte im letzteren Sinne zu entscheiden sein und zwar aus sachlichen und formalen Gründen. Da der Zweck der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung kein privatwirtschaftlicher, sondern sozial-öffentlicher ist, muß die Absicht der Gewinnerzielung für sie ausscheiden. Daher kommt es bei einem Jahresabschluß nicht auf eine Bilanz und Inventur, sondern lediglich auf einen Rechnungsabschluß an, der eine nach dem Haushaltsplane systematisch zu ordnende und zusammenfassende Darstellung der gesamten in die Rechnungszeit fallenden Kassenvorgänge — Einnahmen und Ausgaben — gibt[5]) (zu vgl. auch § 45).

Einzelheiten über die Kassen- und Buchführung können zur Zeit noch nicht besprochen werden, da Näheres hierüber noch nicht bekannt ist.

III. Die Abnahme des Jahresabschlusses umfaßt seine Prüfung, die Erinnerungsabgabe und schließlich die Entlastungserteilung; sie erfolgt durch den Verwaltungsrat (§ 46, Abs. I). Das Prüfungsgericht des Rechnungshofes des deutschen Reiches wurde bereits erwähnt.

IV. Gegenstand der Wirtschaftsführung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist naturgemäß nicht nur die Verwaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben; nebenher geht die Verwal-

---

4) Vgl. bezügl. der Absichten des Gesetzgebers für das formelle Haushaltsrecht Syrup-Weigert, Anm. 1, I, 1 zu § 43. Ich vermag das Institut der Einzelhaushalte der Arbeitsämter nicht als sehr glücklich anzusehen.

5) § 66, **Reichshaushaltsordnung.**

tung ihres Sacheigentums und die Anlage ihres sonstigen Vermögens, also vor allem die Fundierung des Notstockes (§ 159), worüber der Verwaltungsrat unter Zustimmung der Reichsregierung bestimmen wird (§ 164, Abs. II).

Auch die Ueberwachung der ordnungsmäßigen Erledigung dieser Angelegenheiten wird der Verwaltungsrat an sich ziehen müssen. Der Rechnungshof des Deutschen Reiches ist hierzu nicht zuständig (§ 46, Abs. II).

V. Geschäftsjahr der Reichsanstalt ist das Haushaltsjahr des Reiches (§ 44). Dieses beginnt mit dem 1. April und schließt mit dem 31. März; es wird benannt nach dem Kalenderjahr, in dem es anfängt (§ 2 RHO).

Schlußbetrachtung.

§ 12.

Die Stellung des Rechts der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im System der Rechtswissenschaft.

Folgt man der von Kaskel[1]) gegebenen Entwicklung des Begriffes und Gegenstandes „Arbeitsrecht", daß selbst sich mehr und mehr zu einer besonderen Rechtsdisziplin entwickelt, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß das Recht der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Bestandteile des Arbeitsrechtes sind. Verschiedener Ansicht kann man jedoch sein über die Stellung dieser beiden Rechtsgebiete innerhalb des Arbeitsrechtes.

Kaskel stellt das Recht der Arbeitsvermittlung[2]) unter den Begriff „Vorbereitung des Arbeitsvertrages" an die Spitze des Arbeitsvertragsrechtes und das Arbeitslosenversicherungsrecht in das Gebiet des Sozialversicherungsrechts.[3]) Letzterer Eingliederung schließe ich mich an. Indes glaube ich, daß die Arbeitsvermittlung nur in tatsächlicher Hinsicht und durchaus nicht in allen Fällen zu der Vorbereitung des Arbeitsvertrages gehört. In rechtlicher Hinsicht hat aber die Arbeitsvermittlung mit dem Arbeitsvertragsrecht nichts zu tun. Denn der Arbeitsvertrag ist und bleibt, wie jeder andere Vertrag, ein privatrechtliches Geschäft, bei dem allerdings die Vertragsfreiheit der Parteien erheblich beschnitten ist, ähnlich wie beim Mietvertragsrecht zur Zeit der Geltung des Rechts des Mieterschutzes und der Wohnungszwangsbewirtschaftung. Weil aber der Arbeitsvertrag, als privatrechtliches Geschäft, mit wenig Ausnahmen (Schwerbeschädigte), einzig und allein durch Willensübereinstimmung der beiden Vertragsparteien zustande kommt[4]), so ist hierbei für die Tätigkeit eines Dritten kein Raum, es sei denn, daß der Dritte lediglich als Vertreter der einen oder der anderen Partei handelt. Man denke hierbei ans Handelsrecht und an die

1) Kaskel, S. 2 ff.
2) Kaskel, S. 53 ff.
3) Kaskel, S. 5.
4) RKK: Vorbemerkung 1 vor § 145.

Stellung des Agenten oder des Handelsmäklers. Bei vielen Handelsgeschäften erfolgt deren Vorbereitung durch Agenturen, aber mit dem zwischen den Parteien abgeschlossenen Vertrag hat er regelmäßig nichts mehr zu tun.

Die Tätigkeit des Arbeitsamtes zur Vermittlung von Arbeitsverträgen ist aber in diesem Sinne die eines Dritten, und war die eines solchen, dem keinerlei Vertretungsbefugnis im Verhältnis zu den Parteien zukommt, wenngleich das Arbeitsamt vornehmlich im Interesse des Arbeitnehmers handelt. Daher kann die Tätigkeit des Arbeitsamtes, die sich nicht nur auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer erstreckt (vgl. oben § 8, Ziff. 3 dieser Arbeit) nicht zum Arbeits-Vertragsrecht gezählt werden, und zumal sie als solche auch gar keine Beschränkung der Vertragsfreiheit (siehe oben § 8) darstellt.

Meines Erachtens stellt das Recht der Arbeitsvermittlung einen besonderen, wenn auch den kleinsten Bestandteil des Arbeitsrechts dar. Sofern man dem von Kaskel begründeten System dieser Disziplin folgen will, ist es aus gesetzestechnischen Gründen zusammen mit dem Sozialversicherungsrecht (Arbeitslosenversicherung) zu behandeln.

Es ist mir eine angenehme Pflicht Herrn Geh. Justizrat Professor D. Dr. Karl Rieker, der die Anregung zu vorliegender Arbeit gab, für sein wohlwollendes Entgegenkommen an dieser Stelle meinen ergebensten Dank auszusprechen.

Der Verfasser.

Lebenslauf.

Am 4. September 1899 bin ich als Sohn des Gutsbesitzers Max Michaelsen und seiner Ehefrau Elsa, geb. Nernst zu Waldsee, Kreis Rastenburg i. O. Pr. geboren. Ich besitze die preußische Staatsangehörigkeit und bin evangelischer Konfession.

Nach erfolgter Vorschulbildung besuchte ich vom 9. bis 16. Lebensjahr das Gymnasium zu Rastenburg, vom 16. Jahre ab die Oberrealschule zu Königsberg. Am 1. April 1918 trat ich als Fahnenjunker in das Feld-Art. Regt. Nr. 52 in Königsberg ein, machte den Weltkrieg mit und wurde am 7. März 1919 vom Heeresdienst entlassen. Nach meiner Militärdienstzeit war ich mehrere Jahre als Beamter in der Landwirtschaft tätig. Am 1. Mai 1922 begann ich auf Grund meines Kriegsreifezeugnisses an der Universität Gießen mit dem Studium der Staatswissenschaften, besuchte die Universitäten München und Erlangen und legte am 26. Oktober 1926 an der Universität München meine Diplomprüfung für Volkswirte ab. Seit dem Wintersemester 1926 studiere ich an der Universität Erlangen.